

EL PAPEL DE LA DIPLOMACIA ECONÓMICA EN LOS TIEMPOS ACTUALES

Funciones, retos y recomendaciones

MAYO 2026

Enrique Fanjul

Socio director de Iberglobal | Vocal del Comité de Reflexión sobre Internacionalización del Club de Exportadores e Inversores Españoles

El autor agradece los comentarios recibidos a versiones preliminares de este trabajo por parte de Alfredo Bonet, Antonio Bonet, Jordi Colgan, Pablo López y Patricia Zurutuza.

Actividad subvencionada por la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y Globales



Índice

1- Introducción	4
2- Concepto y objetivos de la diplomacia económica	9
2.1. Concepto de la diplomacia económica.....	9
2.2. Dos grandes objetivos de la diplomacia económica.....	12
3- La diplomacia económica como apoyo a la proyección económica exterior	15
3.1. La internacionalización como objetivo de la política económica	15
3.2. Líneas de actuación en apoyo de la proyección económica exterior	18
4- La diplomacia económica como apoyo al objetivo de la seguridad económica.....	27
5- El papel de las representaciones diplomáticas.....	31
6- La efectividad de la diplomacia económica	34
7- Criterios de valoración y de establecimiento de prioridades en la diplomacia económica	38
7.1. Criterios de valoración de países	38
7.2. Criterios de valoración de operaciones	46
8- Recomendaciones para una diplomacia económica efectiva	48
8.1. La coordinación institucional en el ámbito nacional.....	50
8.2. Coordinación con instituciones cuya actividad tiene un efecto indirecto en la diplomacia económica	51
8.3. La coordinación con otros socios en el marco europeo	54
8.4. Planificación estratégica de las actuaciones de diplomacia económica	55
8.5. Fortalecimiento de los sistemas de inteligencia económica	57
8.6. Mejorar la efectividad y potenciar los recursos del servicio exterior y de las representaciones diplomáticas.....	58
8.7. Reforzar la comunicación y la interacción entre la Administración y el mundo empresarial	60
8.8. Promover una mayor integración entre la diplomacia económica y la política de cooperación al desarrollo.....	62
8.9. Aprovechar el activo que supone la diáspora de profesionales españoles en el extranjero.....	65
8.10. Difundir en la sociedad el papel de la diplomacia económica	67

1- Introducción

La exportación de bienes y servicios, las inversiones extranjeras y las inversiones en el exterior, la internacionalización económica en general, se han convertido en diversos países, entre ellos España, en un generador clave de crecimiento económico y empleo. Acontecimientos geoestratégicos recientes como el Covid 19, la guerra de Ucrania, la guerra de Estados Unidos e Israel contra Irán, han puesto de manifiesto la importancia que tiene para la economía no solo la exportación, sino también asegurar unos flujos normales de intercambios económicos. Esto se ha tenido muy en cuenta por parte de la Unión Europea (UE), cuya política de Autonomía Estratégica Abierta considera fundamental no solo las ventas al exterior, sino también los suministros de ciertos productos, los intercambios tecnológicos o la seguridad económica.

Esta importancia justifica que la diplomacia económica sea, desde hace años, uno de los ejes prioritarios de la política exterior de España. Entendemos por diplomacia económica, en un sentido amplio, el conjunto de acciones emprendidas por los Estados para favorecer sus intereses económicos en el ámbito internacional, definición que matizaremos más adelante en este trabajo.

En España, la diplomacia económica cuenta con una Dirección General integrada en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación que, en dependencia directa del máximo responsable del departamento, actúa con una dimensión transversal, afectando todas las áreas de actuación del Ministerio.

La organización institucional de la diplomacia económica varía entre los países. Algunos como Canadá, Australia, Corea del Sur o Bélgica han fusionado en un único ministerio las responsabilidades que tradicionalmente recaían por separado sobre los ministerios de Asuntos Exteriores y de Comercio/Economía. Este modelo de integración institucional pretende evitar la fragmentación competencial. En otros países, las competencias sobre proyección económica exterior se mantienen en departamentos ministeriales separados.

Japón cuenta con JETRO (*Japan External Trade Organization*), que constituye uno de los modelos de referencia en materia de agencia de promoción exterior con una característica: su fuerte componente de inteligencia económica y análisis estratégico de mercados, elaborado sistemáticamente y puesto a disposición tanto del gobierno como de las empresas, en unas funciones bastante similares a las que en España desarrolla ICEX.

Las *Missions économiques* francesas en el exterior reportan simultáneamente tanto al Ministerio de exteriores como al departamento responsable del comercio exterior, lo que pretende ofrecer una integración funcional entre la dimensión diplomática y la dimensión comercial.

En los últimos años el contexto internacional, y los riesgos que éste presenta, se han vuelto más complejos por diversas alteraciones (conflictos bélicos, pandemia, accidentes, etc.). Estas alteraciones pueden impulsar a los países, y entre ellos a España, a reevaluar sus estrategias económicas en el exterior, lo que puede afectar a aspectos como prioridades geográficas, búsqueda de nuevos acuerdos económicos y comerciales, adopción de

medidas para paliar las consecuencias negativas de las citadas alteraciones y una política más proactiva cara a la definición de las políticas de la Unión Europea.

Especial relevancia ha cobrado la búsqueda de una mayor seguridad económica, es decir, la protección contra riesgos como interrupciones en las cadenas de suministro, pérdida de control sobre sectores estratégicos de una economía, exportación de bienes que pueden ser utilizados con fines militares, etcétera.

Como señala el resumen ejecutivo de la Estrategia de Acción Exterior de España que se hizo pública en abril de 2025, “España se propone: reducir vulnerabilidades y dependencias críticas garantizando la seguridad de nuestras cadenas de suministro y el acceso a materias primas y tecnologías clave; anticipar amenazas y dotarnos de más herramientas para hacer frente a presiones económicas; y ampliar nuestra red de socios comerciales, ya que comerciar más y con más actores fiables incrementa nuestra autonomía”¹.

En los últimos años hemos asistido a un reforzamiento del intervencionismo de los gobiernos en la economía, del que la diplomacia económica puede ser considerada como una parte focalizada en su proyección exterior.

La proliferación de ejemplos que evidencian un resurgimiento de las políticas industriales es una manifestación de este creciente intervencionismo. En la UE se ha abierto un importante debate acerca de la ‘preferencia europea’, un principio según el cual los productos europeos recibirían un trato prioritario frente a los importados. En el caso de Estados Unidos, la *Inflation Reduction Act* constituye un instrumento de política pública orientado a la provisión de subsidios e incentivos fiscales destinados al fomento de tecnologías limpias. En paralelo, la *CHIPS and Science Act* fue promulgada con el propósito de estimular la producción doméstica de semiconductores a través de mecanismos de apoyo financiero y el fortalecimiento de las capacidades en investigación y desarrollo. Ambas legislaciones tienen como objetivo estratégico la reducción de la dependencia respecto a suministros exteriores, así como el robustecimiento de la resiliencia de las cadenas de suministro en sectores tecnológicos considerados críticos para la seguridad económica nacional.

La adopción de la *Net-Zero Industry Act* en el seno de la Unión Europea representa un punto de inflexión en la reconfiguración de la política industrial comunitaria, orientada hacia la consecución de la autosuficiencia tecnológica y la transición hacia un modelo productivo sostenible. Dicha legislación establece como objetivo estratégico que la Unión alcance, en su propio territorio, una capacidad de producción equivalente a, como mínimo, el 40 % de sus requerimientos en tecnologías limpias para el horizonte temporal de 2030, con especial énfasis en sectores de relevancia estructural tales como la energía solar fotovoltaica, la generación eólica y los sistemas de almacenamiento energético basados en baterías. A través de este marco normativo, se persigue mitigar la exposición de la economía europea a los riesgos derivados de su dependencia respecto de las importaciones provenientes de

¹ https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Documents/EAE_2025-2028/Estrategia_Espa%c3%b1ol.pdf

terceros países, en particular de aquellos cuyas estructuras de precios responden a dinámicas de competencia desleal sustentadas en programas de subsidios estatales.

Para alcanzar dichos objetivos, la normativa introduce un conjunto de mecanismos de carácter tanto procedimental como regulatorio. Por un lado, agiliza los trámites administrativos asociados a la concesión de permisos para los considerados 'proyectos estratégicos', con el fin de reducir las barreras burocráticas que históricamente han dificultado el despliegue de infraestructuras industriales en el continente. Por otro lado, incorpora 'criterios no relacionados con el precio' en los procedimientos de licitación pública, lo que supone una reorientación de los criterios de adjudicación tradicionales hacia parámetros que valoran la producción local, la sostenibilidad ambiental y la resiliencia de la cadena de suministro, en detrimento de la competencia basada exclusivamente en el coste.

En una línea análoga, la *European Chips Act* pretende consolidar la posición de la UE en uno de los sectores más estratégicos de la economía global contemporánea. Esta iniciativa legislativa tiene como objetivo duplicar la cuota europea en la producción mundial de semiconductores, elevándola desde el nivel actual hasta alcanzar el 20% para el año 2030. Para ello, está previsto movilizar un considerable volumen de inversiones de origen público y privado, orientadas tanto al fortalecimiento de las capacidades productivas existentes como al fomento de la innovación y la investigación.

En conjunto, ambas iniciativas de la UE ilustran una tendencia más amplia hacia la instrumentalización de la política industrial como un motor de autonomía estratégica en un contexto internacional marcado por la fragmentación de las cadenas de valor globales y la creciente rivalidad geoeconómica.

En el ámbito de la política económica estadounidense, la administración Trump ha desplegado una batería de mecanismos de presión –entre los que destacan la imposición de aranceles o la amenaza de sanciones comerciales– con el propósito de incentivar la relocalización en su territorio de actividades productivas que habían sido previamente deslocalizadas hacia economías de menor coste. Esta estrategia refleja una concepción de la política comercial como instrumento de reconfiguración de las cadenas de valor globales en favor de los intereses industriales domésticos.

Los ejemplos anteriormente señalados constituyen manifestaciones concretas de un fenómeno más amplio: el resurgimiento de un activismo estatal en materia económica, caracterizado por una intervención de los poderes públicos en la orientación de la actividad productiva. Este nuevo paradigma de política industrial tiene implicaciones de considerable alcance, tanto para los agentes empresariales como para los gobiernos, en la medida en que supone una reconfiguración del marco de incentivos y restricciones en el que se desenvuelven las decisiones económicas.

En este contexto de creciente intervencionismo de los gobiernos, es necesario, en primer lugar, que las empresas y organizaciones empresariales incorporen en sus marcos de análisis estratégico una comprensión profunda de las relaciones políticas y los factores

institucionales. Subestimar la dimensión política de las relaciones económicas puede conducir a errores de valoración con consecuencias significativas. Un ejemplo paradigmático lo constituye el caso de las empresas privadas chinas: asumir que estas operan con plena autonomía respecto al Estado representaría una simplificación engañosa. El gobierno chino emite directrices de carácter vinculante, y ninguna empresa privada – independientemente de su forma jurídica o de lo que pudiera establecer la legislación formal– se arriesgaría a ignorar las instrucciones de las autoridades. En consecuencia, cualquier negociación o alianza estratégica con contrapartes chinas debe ser abordada con plena conciencia de que éstas operan dentro de un marco de subordinación política que trasciende los límites aparentes de su autonomía mercantil.

En segundo lugar, los gobiernos deben otorgar una atención sistemática y estratégica a los contactos de naturaleza institucional o política. Las visitas y viajes oficiales, en particular, constituyen una actuación de diplomacia económica que puede tener gran relevancia. Los viajes oficiales desempeñan un papel de considerable relevancia en la construcción de relaciones de confianza, en la apertura de mercados, en la facilitación de acuerdos de carácter económico y comercial, y en la resolución de conflictos económico. En muchos sistemas políticos y culturales, el vínculo personal entre autoridades constituye una condición necesaria para el avance de los intereses empresariales.

En tercer lugar, las representaciones diplomáticas deben adoptar un enfoque más proactivo en la defensa y promoción de los intereses de las empresas de su país en el exterior. La diplomacia económica adquiere una relevancia especial en aquellos contextos en los que el intervencionismo gubernamental se intensifica. En efecto, cuando el gobierno de un determinado país ejerce una influencia significativa sobre las decisiones empresariales, ya sea mediante directrices formales, incentivos selectivos o mecanismos de presión, los gobiernos de los países cuyos intereses empresariales se ven afectados tienen la responsabilidad de intervenir con el propósito de equilibrar dicha asimetría y brindar el respaldo necesario a sus empresas. En esa intervención corresponde un papel clave a las representaciones diplomáticas.

Otra área de relevancia en el sistema económico internacional, y que debe ser por tanto objeto de atención por parte de la diplomacia económica, es la de los organismos multilaterales. Se asiste en estos últimos años a una crisis del multilateralismo. El gobierno español ha declarado su intención de preservar, reformar y reforzar el sistema multilateral.

La consecuencia de lo expuesto en los párrafos anteriores es, en primer lugar, que se ha revalorizado el papel de la diplomacia económica, como herramienta de los gobiernos para apoyar la internacionalización de la economía y reforzar su seguridad en una época de crecientes riesgos e incertidumbres en la que la intervención de los gobiernos ha aumentado su importancia.

En segundo lugar, los cambios que están en curso en el orden internacional hacen necesario realizar un ejercicio de reflexión sobre el papel de la diplomacia económica con el fin de que pueda afrontar con eficacia los riesgos e incertidumbres. Es preciso evaluar y revisar los objetivos de la diplomacia económica, sus instrumentos, prioridades. Se deben

revisar los canales de comunicación entre la Administración y el mundo empresarial, con el fin de que la estrategia de diplomacia económica se desarrolle teniendo en cuenta las preocupaciones, condicionantes y experiencias a las que se enfrentan las empresas.

En esta introducción hemos pretendido resaltar la renovada importancia de la diplomacia económica en los actuales tiempos de cambios y de alteraciones en las relaciones económicas internacionales, y apuntar algunos de los temas más relevantes que se plantean, y que analizaremos con más detalle en los epígrafes siguientes.

En el trabajo pretendemos analizar el papel de la diplomacia económica en los tiempos actuales.

En primer lugar, trataremos del concepto y objetivos de la diplomacia económica.

A continuación, y en sendos epígrafes, analizaremos los dos grandes objetivos de la diplomacia económica: el apoyo a la proyección económica exterior de una economía y la búsqueda de seguridad económica.

Trataremos posteriormente del papel de las representaciones diplomáticas en el exterior.

Cuáles son los factores que determinan la efectividad de la diplomacia económica será el objeto del siguiente epígrafe.

Desarrollaremos a continuación un ejercicio metodológico acerca de los criterios con los que la diplomacia económica puede establecer sus prioridades de actuación.

Finalmente, en el último epígrafe, quizás el más sustancial, pretendemos recoger una serie de recomendaciones para mejorar la efectividad de la diplomacia económica, basándonos tanto en el análisis desarrollado a lo largo de este trabajo como en consultas que hemos mantenido con diversos agentes involucrados o relacionados con ella. Para ello se han organizado en el Club de Exportadores reuniones de debate tipo *focus group*, con la participación de profesionales (Embajadores, Consejeros Comerciales, representantes de empresas), con amplia experiencia en diplomacia económica. Asimismo, hemos realizado una revisión de trabajos publicados sobre el tema por *think tanks* y otras instituciones de investigación.

2- Concepto y objetivos de la diplomacia económica

2.1. Concepto de la diplomacia económica

Existe una cierta imprecisión sobre el concepto de diplomacia económica. ¿Qué es la diplomacia económica? ¿Cómo se inserta en el marco de las políticas de internacionalización de la economía y de la empresa que desarrollan los gobiernos? ¿Cuáles son sus objetivos? ¿Cuáles son sus principales instrumentos y líneas de acción?

El término se utiliza con cierta profusión, con variados matices. No existe una definición precisa, aceptada de forma generalizada, acerca del concepto de diplomacia económica. En su acepción más amplia se refiere al apoyo de los poderes públicos al proceso de internacionalización de la economía de un país, como hemos indicado en el epígrafe anterior.

Así, para el ministro de Asuntos Exteriores de España, José Manuel Albares, en uno de los trabajos más relevantes que se han publicado en España sobre el tema, elaborado por el Real Instituto Elcano, “la Diplomacia Económica, entendida como el conjunto de acciones e instrumentos de los Estados para la defensa y promoción de sus intereses económicos en el ámbito internacional, cobra si cabe aún mayor importancia, como gran instrumento de análisis de la realidad, de los actores y de las opciones, así como conjunto de acciones e instrumentos de los que disponemos para intervenir sobre esa realidad y defender nuestros intereses y nuestras prioridades.”².

En esta línea, en la web del Ministerio de Asuntos Exteriores se formula la siguiente definición de la diplomacia económica: “La diplomacia económica, que se lleva a cabo en estrecha coordinación con toda la Administración española con competencias en la materia, tiene por objetivo colaborar en la defensa y en la promoción de los intereses económicos de España en el exterior y en la mejora de la imagen de España mediante un apoyo decidido a la internacionalización de la economía española y de sus empresas. Trata, en definitiva, de contribuir, junto al resto de las instancias oficiales, a potenciar y a consolidar una economía abierta y competitiva, con el fin de aumentar las exportaciones, la inversión extranjera y el turismo, y a facilitar un mejor acceso a la financiación”³.

En este marco conceptual, la diplomacia económica se articula de manera estrecha con las políticas y estrategias de internacionalización que los Estados diseñan e implementan para favorecer la proyección exterior de sus economías y de su tejido empresarial. La apertura de nuevos mercados, la negociación de condiciones de acceso favorables para los productos y servicios nacionales, la atracción de inversión extranjera directa, la protección de los derechos e intereses de las empresas nacionales en el exterior, o la resolución de

² Otero, M. et al. (2022), “La diplomacia económica desde una perspectiva comparada”, Real Instituto Elcano (<https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2022/11/informe-elcano-31-la-diplomacia-economica-desde-una-perspectiva-comparada.pdf>).

³ <https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/DiplomaciaEconomica.aspx>

controversias comerciales de carácter bilateral o multilateral, son ejemplos de las funciones que la diplomacia económica desempeña en apoyo de esta estrategia de internacionalización.

Además, la diplomacia proporciona un marco institucional y político que puede resultar decisivo para el desarrollo de relaciones económicas internacionales. Las relaciones entre Estados, la negociación de acuerdos internacionales o la creación de entornos de confianza política son factores que influyen directamente en el clima de negocios y en las posibilidades de expansión de las empresas. En este sentido, la diplomacia económica opera como un puente entre la esfera política y la actividad empresarial.

El debate conceptual en torno a la diplomacia económica ha generado una pluralidad de aproximaciones teóricas que difieren en función del elemento que cada una de ellas privilegia en su análisis. Así, algunas corrientes interpretativas ponen el foco en el componente propiamente diplomático, entendiendo la diplomacia económica como la movilización de las capacidades diplomáticas del Estado en apoyo de sus intereses económicos exteriores. Esta visión más acotada del concepto de diplomacia económica se centra en el uso de la red diplomática, de los mecanismos de interlocución política y de la influencia institucional de los Estados para promover la proyección exterior de su economía y de sus empresas.

Es precisamente esta perspectiva la que ofrece, a juicio de quienes la sostienen, una comprensión más precisa del fenómeno, en la medida en que sitúa en el centro del análisis los mecanismos diplomáticos a través de los cuales los Estados proyectan y defienden internacionalmente sus intereses económicos.

Esta definición refleja una relación de instrumentalidad: la diplomacia se pone al servicio de la agenda económica de un país como un instrumento de ésta. Ello implica que el aparato diplomático del Estado no se limita a gestionar relaciones políticas interestatales o multilaterales en sentido estricto, sino que asume funciones de naturaleza económica y comercial que lo sitúan en una posición de interlocución activa con los agentes, tanto nacionales como extranjeros, que actúan en la economía internacional.

A partir de esta concepción que pone el foco en el componente diplomático, las Embajadas, los consulados, las Oficinas Económicas y Comerciales de las Embajadas, las oficinas de promoción tecnológica, las oficinas de cooperación e incluso las instituciones de proyección cultural constituyen, en su conjunto, la infraestructura institucional a través de la cual los Estados despliegan su acción diplomática en el ámbito económico. Estas estructuras conforman una red de presencia territorial en el exterior que actúa como plataforma de apoyo a la estrategia de internacionalización del país, facilitando la proyección exterior de sus intereses económicos.

Las Embajadas desempeñan una función de interlocución política con las autoridades del país en el que están establecidas. Su capacidad para generar relaciones de confianza con los actores gubernamentales del país de destino, para transmitir información privilegiada sobre el entorno regulatorio y político, o para intervenir en defensa de los intereses de las empresas nacionales cuando éstas se enfrentan a obstáculos, les confieren un valor

estratégico que trasciende el de la mera representación política. Este valor se ha visto reforzado con la creciente importancia en la economía y la política económica de sectores con un alto grado de regulación (como infraestructuras, energía, industria de la defensa, telecomunicaciones).

Las Oficinas Económicas y Comerciales de las Embajadas, por su parte, constituyen el elemento más especializado de esta red diplomática en materia de internacionalización empresarial. Su función se orienta de manera directa a la prestación de servicios de apoyo a las empresas nacionales que operan o aspiran a operar en el mercado exterior: desde la provisión de información sobre oportunidades de negocio, marcos normativos y condiciones de acceso, hasta la organización de encuentros empresariales, la identificación de socios locales o la intermediación en la resolución de conflictos comerciales. En muchos países, estas oficinas actúan en estrecha coordinación o incluso dependencia, con los organismos públicos de promoción de las exportaciones y la inversión de sus países, configurando un ecosistema institucional de apoyo a la internacionalización que combina la dimensión política de la diplomacia con la dimensión operativa de la promoción comercial.

A estas estructuras se añaden, de manera creciente, las oficinas de carácter tecnológico, cuya proliferación refleja la relevancia que la innovación y la transferencia de tecnología han adquirido en las estrategias de internacionalización de las economías. Su función consiste en identificar oportunidades de colaboración científica y tecnológica y en facilitar la participación de empresas e instituciones nacionales en ecosistemas de innovación de otros países.

Las oficinas de cooperación al desarrollo de muchos países realizan una labor doble. Por una parte, identificando proyectos de cooperación en los que pueden ser apropiadas las capacidades de sus empresas y, por otra, difundiendo en el país beneficiario la imagen de que el país donante apoya con recursos y proyectos concretos el desarrollo económico y social.

Las instituciones de proyección cultural -como los institutos de lengua y cultura, en el caso de España el Instituto Cervantes- contribuyen indirectamente a la diplomacia económica en la medida en que generan capital relacional y reputacional que favorece la receptividad hacia los productos y las empresas del país en los mercados exteriores.

En definitiva, desde esta perspectiva, la diplomacia económica puede entenderse como la dimensión económica de la acción exterior, en la que la red exterior del Estado se moviliza para apoyar los intereses económicos nacionales. Asimismo, la diplomacia económica ejerce su actividad con la red de representaciones diplomáticas de los países extranjeros existente en el propio país.

Sobre este tema, el papel de las representaciones diplomáticas, volveremos con más detalle en un epígrafe específico sobre él.

En definitiva, la concepción de la diplomacia económica centrada en las capacidades diplomáticas del Estado ofrece un marco analítico para comprender el papel que éstas desempeñan en el apoyo a la internacionalización económica. Esta perspectiva subraya

que la eficacia de la acción exterior en materia económica no depende únicamente de la competitividad intrínseca de las empresas o de las condiciones macroeconómicas del país, sino también de la calidad, densidad y proactividad de la acción exterior que despliega el Estado.

2.2. Dos grandes objetivos de la diplomacia económica

La diplomacia económica se articula en torno a dos grandes objetivos estratégicos que se encuentran, en la práctica, estrechamente interrelacionados. El primero de ellos, de carácter más tradicional, consiste en apoyar la proyección económica exterior del país, facilitando su inserción en los mercados internacionales y maximizando los beneficios derivados de su participación en la economía global.

El segundo objetivo, de aparición más reciente en la agenda de los gobiernos, pero de creciente importancia, se refiere al fortalecimiento de la seguridad económica nacional, entendida como la capacidad del Estado para proteger el funcionamiento de su economía frente a un conjunto heterogéneo de riesgos y vulnerabilidades de origen externo.



El primero de los grandes objetivos de la diplomacia económica remite a su función más tradicional: la promoción activa de los intereses económicos del país en el exterior. Esta función abarca un espectro amplio y diverso de actividades que va mucho más allá de la mera promoción de las exportaciones, aunque ésta constituya, históricamente, su expresión más visible.

En el ámbito comercial, la diplomacia económica contribuye a la apertura y consolidación de mercados para los bienes y servicios nacionales, a la negociación de condiciones de

acceso favorables en mercados extranjeros y a la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias que obstaculizan la competitividad de las empresas nacionales. Igualmente, persigue la captación de inversiones extranjeras.

A estas dimensiones se añaden la promoción y protección de las inversiones de las empresas nacionales en el exterior, que requieren de un marco diplomático e institucional que ofrezca a los inversores garantías de seguridad jurídica, acceso a mecanismos de resolución de controversias y respaldo político cuando sus intereses se vean amenazados por decisiones de los gobiernos receptores, disponibilidad de facilidades de financiación, apoyo para identificar y valorar posibles socios, etc.

De igual manera, la diplomacia económica desempeña un papel fundamental en la facilitación de acuerdos de colaboración tecnológica e innovación con socios extranjeros.

El segundo gran objetivo es la protección de la seguridad económica. La noción de seguridad económica ha irrumpido con fuerza en la agenda de los gobiernos a partir de una serie de episodios que han puesto los riesgos de las economías nacionales ante perturbaciones de origen externo, como hemos visto en el primer epígrafe de este trabajo.

En este contexto, la seguridad económica puede definirse como la capacidad de un Estado para preservar el funcionamiento estable de su economía y proteger sus intereses económicos frente a un conjunto muy variado de riesgos externos. Estos riesgos incluyen, en primer lugar, la dependencia excesiva respecto a un número limitado de proveedores en sectores de importancia estratégica -semiconductores, energía, minerales críticos, productos farmacéuticos, defensa-, en los que la aparición de disrupciones puede comprometer la capacidad productiva o la seguridad de un país.

En segundo lugar, se encuentran los riesgos derivados de las disrupciones en los flujos económicos internacionales provocadas por factores exógenos de naturaleza diversa (conflictos bélicos, catástrofes naturales, epidemias, etc.).

En tercer lugar, se incluyen los riesgos derivados de la utilización de la interdependencia económica como arma política por parte de terceros Estados, ya sea mediante la imposición de sanciones, el recurso a medidas de coerción económica -como restricciones a las exportaciones, bloqueos comerciales o presiones sobre empresas- o la explotación estratégica de las vulnerabilidades tecnológicas y cibernéticas.

Ante este panorama, a la diplomacia económica le corresponde un papel activo en la construcción de la seguridad económica nacional a través de diversas vías. Por un lado, persigue la diversificación de las relaciones de aprovisionamiento y de los mercados de destino, reduciendo la concentración de dependencias en actores o regiones susceptibles de convertirse en fuentes de presión o inestabilidad.

Por otro lado, participa en la negociación y construcción de marcos multilaterales y bilaterales de cooperación orientados a la gestión colectiva de los riesgos económicos globales, desde acuerdos de coordinación en materia de cadenas de suministro hasta mecanismos de respuesta conjunta ante crisis sistémicas.

Asimismo, la diplomacia económica contribuye a la defensa de los intereses nacionales frente a medidas de coerción adoptadas por terceros Estados, ya sea a través de la negociación directa, la movilización de alianzas con socios afines, el recurso a los mecanismos de resolución de disputas establecidos en el sistema multilateral de comercio, o la adopción de medidas de respuesta.

La proyección exterior y la seguridad económica no constituyen objetivos independientes, sino que se encuentran profundamente interconectados en la práctica de la diplomacia económica. Una estrategia de internacionalización activa y diversificada contribuye a reducir las vulnerabilidades asociadas a la dependencia excesiva respecto a mercados o proveedores concretos. A su vez, una estrategia sólida de seguridad económica genera las condiciones de estabilidad y confianza que resultan indispensables para que las empresas nacionales puedan proyectarse con garantías en los mercados internacionales.

Una diplomacia económica eficaz es, en definitiva, aquella que es capaz de gestionar de manera simultánea y coherente ambas dimensiones, adaptando sus instrumentos y prioridades a un entorno internacional cambiante y marcado por la tensión entre la lógica de la integración económica y la lógica de la seguridad y la autonomía estratégica del país.

3- La diplomacia económica como apoyo a la proyección económica exterior

3.1. La internacionalización como objetivo de la política económica

La diplomacia económica está estrechamente interrelacionada con la política de internacionalización de la economía y las empresas que desarrollan los gobiernos.

Se habla con frecuencia en los medios, análisis de académicos o documentos empresariales de la política de internacionalización, reclamándose cambios, adaptaciones, reforzamiento de la misma, etc. Existe, sin embargo, un vacío en cuanto a la racionalización teórica de esta política que recoja de forma global cuál es su razón de ser o justificación, sus objetivos y sus principales líneas de desarrollo. En este apartado aspiramos a desarrollar un marco conceptual que permita comprender y ofrecer esa visión global de la política de internacionalización y su engarce con la diplomacia económica.

La primera cuestión que se plantea es la de definir la política de internacionalización. ¿Qué se entiende por política de internacionalización y cuál es su relación con otras políticas económicas?

De forma directa y básica, se podría definir la política de internacionalización como aquella vertiente o parte de la política económica que actúa de forma directa sobre la actividad internacional de la economía y de sus empresas.

La política de internacionalización es, pues, una parte de la política económica general y su objetivo principal y directo es el de ésta, es decir, promover el crecimiento económico, el empleo, la prosperidad, a través de la consecución de una serie de objetivos intermedios, como son la internacionalización de las empresas y el consiguiente aumento de las exportaciones o la captación de inversiones extranjeras.

Como sucede con la política económica en general, la política de internacionalización surge como consecuencia de que la autoridad económica considera que los resultados de mercado no son adecuados, y toma por tanto la decisión de influir sobre ellos. La autoridad considera que, debido a la existencia de fallos de mercado, los niveles de exportación o de inversión en el exterior, así como de entrada de inversiones extranjeras, o su composición sectorial, u otros aspectos de la relación económica con el exterior, no son los que serían deseables según su valoración, y pone en marcha políticas –las políticas de internacionalización– destinadas a cambiar esta realidad. Esta necesidad se acrecienta además por las mayores dificultades para acceder a mercados regulados.

¿Por qué puede decirse que existen esos fallos de mercado, por qué pueden ser recomendables mayores niveles de internacionalización? Varios motivos se pueden mencionar a este respecto:

- Las empresas que exportan tienen un mayor tamaño que si sólo operan en los mercados nacionales. Ello les brinda la oportunidad de aprovechar economías de escala. Igualmente, un mayor tamaño proporciona más capacidad financiera que puede

a su vez facilitar mayores inversiones en investigación y desarrollo o contratar talento más preparado.

- Las empresas que exportan son más resistentes al ciclo económico en la medida que pueden compensar la caída de ventas en un mercado con mayores ventas en otros. Al operar en varios mercados, las empresas internacionalizadas diversifican riesgos. El caso de España en los últimos tiempos es paradigmático: las compañías con mayor presencia internacional han podido afrontar las crisis en mejores condiciones que las que estaban limitadas al mercado español, y han podido sobrevivir gracias a la exportación.
- En general, las empresas internacionalizadas están sometidas a una mayor competencia y ello incentiva mejoras de eficiencia. Además, las empresas internacionalizadas pueden aprender de sus clientes o socios en otros países, o incluso de sus competidores. Las empresas internacionalizadas tienden a obtener mayores aumentos de productividad que las que sólo operan en su mercado doméstico. Los estudios empíricos muestran que las empresas internacionalizadas están asociadas con mayores niveles de gasto en investigación y desarrollo.
- La actividad internacional genera externalidades: las empresas exportadoras, o internacionalizadas, pueden producir efectos positivos (“*spillover*”) sobre otras empresas del país a través de contactos, relaciones comerciales, intercambio de información, etc. De esta forma, los efectos positivos de la internacionalización se extienden más allá de las empresas internacionalizadas.

Las políticas de internacionalización inciden sobre las barreras internas y externas que actúan como freno a la expansión internacional de las empresas.

Entre las primeras, las barreras internas, se pueden destacar:

- Deficiencias en la información que tienen las empresas, que pueden infravalorar las ventajas que supone la internacionalización, o sobrevalorar los obstáculos que representa. Especialmente importante pueden ser también las carencias de información sobre los mercados exteriores, sus competidores, los instrumentos públicos de ayuda de los que pueden beneficiarse, etc. Este tipo de barreras de información varía según el tipo de mercado al que quieren dirigirse las empresas para desarrollar operaciones, y normalmente son más altas en los mercados de mayor crecimiento (mercados emergentes) que en los mercados avanzados, en los que las facilidades de información están más desarrolladas.
- Falta de preparación y de conocimientos del personal de la empresa para operar en los mercados internacionales (empezando por la falta de conocimiento de idiomas). Muchas empresas que quieren iniciarse en la internacionalización tropiezan con un serio obstáculo por el hecho de que sus directivos tienen un conocimiento defectuoso de cómo funcionan los mercados internacionales.
- Dificultades para disponer de instrumentos financieros con los que financiar sus operaciones internacionales, sean éstas de exportación o de inversión.

- Entre las barreras externas, una de las más importantes es la dificultad para localizar potenciales clientes o socios comerciales al desarrollar la actividad de internacionalización o al entrar en un mercado nuevo.

La intervención de los gobiernos tiene como objetivo ayudar a las empresas a superar estas barreras. Ahora bien, la siguiente cuestión que cabe plantear es: ¿es rentable esta intervención? Las políticas de internacionalización favorecen la internacionalización, pero tienen un coste que en teoría podría ser superior a los beneficios que generan. Diversos estudios concluyen, sin embargo, que los recursos gastados en políticas de internacionalización son rentables, o eficientes en términos de coste/beneficio. Así, por citar un ejemplo, un estudio del Banco Mundial sobre el papel de las agencias de promoción de exportaciones en 104 países concluía que cada dólar gastado en promoción de exportaciones generaba un aumento de 40 dólares en las exportaciones del país⁴.

Una vez vista la razón de ser de las políticas de internacionalización, hay dos matizaciones importantes que se deben realizar. La primera es que la política de internacionalización no es una parte de la política exterior, como se suele considerar con cierta frecuencia. Sus objetivos son distintos. La política exterior es la parte de la política general de un país que tiene como objetivo afectar o influir en sus relaciones con otros países. Su alcance es, pues, más amplio y trasciende la dimensión económica, afectando a otros aspectos (terrorismo, inmigración, seguridad militar, etc.). El objetivo último de la política de internacionalización es, como hemos visto, el mismo que el de la política económica: promover el crecimiento económico y el bienestar.

Ahora bien, la política de internacionalización, en la medida en que afecta a las relaciones económicas exteriores, tiene una estrecha relación con la política exterior. En este sentido, si bien su objetivo principal se encuadra en los de la política económica general, la política de internacionalización puede tener como un objetivo secundario el apoyo a la política exterior, fundamentalmente en tres aspectos:

- Apoyo a determinados países en función de intereses de política exterior (seguridad, vínculos históricos, etc.). Entre los instrumentos de las políticas de internacionalización se encuentran, por poner un ejemplo, el empleo de financiación (comercial y concesional) o de donaciones. Los países receptores de estos créditos o donaciones obtienen con ellos una evidente ventaja económica. La selección de los países que se van a beneficiar de estos instrumentos puede responder no sólo a criterios de internacionalización económica, sino también a criterios de política exterior.

Por ejemplo, Argelia y Marruecos han sido países a los que tradicionalmente se han asignado desde España importantes volúmenes de financiación en apoyo de las exportaciones de las empresas españolas. Ello no se ha debido únicamente a su importancia en términos económicos y comerciales, sino también a un objetivo de favorecer su desarrollo económico por razones estratégicas y de seguridad derivadas

⁴ Lederman, D., Olarreaga, M., Payton, L. (2007), "Export Promotion Agencies: What Works and What Doesn't", *Banco Mundial* (<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/0a56c1f3-17ad-5bf6-b639-7eb52fcec82d/content>).

de su proximidad geográfica. De esta manera, las políticas de internacionalización han tenido, como objetivo secundario, apoyar la política exterior.

- Apoyo a la política de cooperación internacional al desarrollo que ejecuta un país. Hay instrumentos o actuaciones que sirven tanto para el objetivo de promover la internacionalización de la economía y la empresa como para el de ayuda al desarrollo.

Uno de los ejemplos más claros en este sentido serían los programas de conversión de deuda en inversiones. Es frecuente, y así ha sucedido normalmente en el caso de España, que el programa de conversión de deuda contemple la condonación de parte de la deuda del país beneficiario. En este sentido, supone una ayuda al desarrollo. Por otro lado, el programa comporta un beneficio para la empresa del país que utiliza el programa de conversión de deuda para financiar la inversión exterior de sus empresas. El programa de conversión de deuda es un claro ejemplo de una actuación que compatibiliza el objetivo de ayuda al desarrollo con el de internacionalización de la empresa.

- La diplomacia económica puede tener un papel en mejorar las relaciones diplomáticas con países en los que, a nivel político, puede que no haya sintonía. Es decir, permite el desarrollo de relaciones diplomáticas aun con países que no están próximos políticamente.

La segunda matización hace referencia al hecho de que, si bien la política de internacionalización es la que incide de forma directa sobre las actividades internacionales de las empresas, otras políticas económicas afectan a éstas de manera indirecta. Políticas que aumenten la flexibilidad de los mercados, que promuevan la innovación, que establezcan un marco laboral moderno y competitivo, por ejemplo, contribuirán a que las empresas sean más competitivas, favoreciendo así su internacionalización. Se trata de un matiz muy relevante y que apunta a que la internacionalización de la empresa no depende únicamente de las políticas de internacionalización, sino que está condicionada también por otras políticas económicas que afectan al marco económico general⁵.

3.2. Líneas de actuación en apoyo de la proyección económica exterior

Hemos visto la razón de ser y los objetivos que persiguen las políticas de internacionalización. Vamos a ver en este epígrafe cuáles son las líneas de actuación a través de las cuales se instrumentan estas políticas, que esquematizamos en el gráfico siguiente:

⁵ Para ampliar este tema puede verse mi análisis en el Real Instituto Elcano, “Políticas de internacionalización de la economía y la empresa: un instrumento para promover el crecimiento y el empleo” (2012) (<https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2012/05/ari35-2012-fanjul-internacionalizacion-economia-empresa-crecimiento-empleo.pdf>).



Las principales líneas de actuación de las políticas de internacionalización serían las siguientes:

1. La promoción comercial. A través de este término, se designan las actividades desarrolladas fundamentalmente por agencias de promoción de exportaciones (en el caso de España, el ICEX, así como las agencias autonómicas de promoción), que organizan y apoyan económicamente actividades dirigidas a promover las exportaciones e inversiones de empresas en los mercados internacionales, como participación en ferias, organización de misiones directas a otros países, etc.

Las actividades de promoción comercial ocupan normalmente un lugar muy importante en el trabajo de las representaciones diplomáticas. En una mayoría de países, son las Embajadas las que se ocupan de organizar o coordinar estas actividades, actuando como el brazo ejecutor de la agencia de promoción del país en cuestión. Este es el caso en concreto de España, en el que la agencia de promoción, el ICEX, desarrolla su actividad en el exterior a través de las Oficinas Comerciales de las Embajadas españolas.

2. El apoyo político-institucional. Este concepto se presta a ambigüedades y a definiciones imprecisas. Nosotros nos referimos en este trabajo a la utilización de la capacidad de influencia que se deriva del poder político, militar o económico de un país para apoyar la defensa de sus intereses económicos en los mercados internacionales.

El apoyo político-institucional es más efectivo cuando entre los dos países afectados existen vínculos o lazos de amistad por razones históricas o culturales.

Igualmente, el apoyo político institucional tiene mucha más efectividad en aquellos países en los que el sector público tiene un papel más importante en la actividad económica. En economías de mercado en las que la intervención de la autoridad económica es reducida, las empresas actuarán con independencia del gobierno; éste tendrá una capacidad limitada para influir en sus decisiones. En economías con fuerte peso de empresas públicas, o en las que existe un elevado intervencionismo económico del gobierno, la efectividad potencial de la diplomacia comercial es mucho mayor. Estados Unidos podría ser un ejemplo de economía de mercado que ha tenido tradicionalmente un peso escaso del sector público y una capacidad limitada del gobierno para afectar las decisiones de las empresas, y China sería el ejemplo opuesto, con un fuerte peso del sector público en la economía y una intervención directa del gobierno en la actividad económica y en las decisiones de las empresas.

Estados Unidos, por el carácter no estatal de su economía, es menos susceptible de acciones de apoyo político-institucional de otros países para apoyar los contratos de sus empresas en el mercado estadounidense. Ahora bien, Estados Unidos ha utilizado con determinación su capacidad de influencia político-institucional para apoyar la actuación de sus empresas en los mercados internacionales. El poder que respalda la diplomacia económica de Estados Unidos es, lógicamente, inmenso. Los máximos responsables de la Administración norteamericana no han tenido reparos en reconocer, y proclamar, que el apoyo a las empresas americanas es un objetivo central de la política exterior de Estados Unidos y que los intereses comerciales son un *input* decisivo en la elaboración de la política exterior.

Con el fin de preparar a sus diplomáticos para su trabajo de apoyo a los intereses comerciales de sus empresas, el centro de formación del Departamento de Estado introdujo hace años un programa denominado *Diplomacia para una competitividad global*, que incluye seminarios con ejecutivos de empresas americanas y sesiones en estrategias de negociación comercial.

Presiones directas y abiertas del gobierno estadounidense (denunciadas por otros competidores) para conseguir que contratos de venta de aviones y de equipos de telecomunicaciones en países como Arabia Saudí, con estrechos vínculos políticos y militares con EE. UU. , fueran a parar a empresas americanas; viajes a varios de los principales mercados emergentes (como India y China) de delegaciones empresariales encabezadas por altos cargos de la Administración, con el objeto de apoyar la obtención de contratos; involucración de la CIA en operaciones comerciales en las que participan empresas americanas, con el fin de obtener información acerca de los movimientos de sus competidores y otras informaciones relevantes para una operación: desde hace tiempo este tipo de actuaciones han sido frecuentes, y una muestra de la decisión con la que Estados Unidos ha decidido recurrir a la diplomacia para defender sus intereses económicos.

El énfasis en la diplomacia económica, por otra parte, es coherente con otras posturas de Estados Unidos en negociaciones económicas internacionales. Desde hace años, el gobierno de Washington viene librando una persistente campaña para, en teoría, suprimir del comercio internacional los factores que “distorsionan” la competencia. Por ejemplo, su

objetivo en un momento dado fue eliminar las ventajas financieras que se puedan ofrecer en apoyo de las operaciones de exportación. Un resultado de estas presiones fue el denominado “paquete de Helsinki” de 1991, mediante el cual se restringió fuertemente el uso de créditos concesionales (que solo pueden ser empleados a partir de entonces para países por debajo de un determinado nivel de renta y para proyectos que no son comercialmente viables, con algunas excepciones).

Eliminada –o sensiblemente limitada– la posibilidad de que otros países puedan ofrecer financiación más competitiva, Estados Unidos, la primera potencia mundial en poder político y militar, se hallaría así en condiciones de hacer valer con más efectividad sus ventajas para el ejercicio de su influencia política. En resumidas cuentas: Estados Unidos, restringiendo las posibilidades de ventajas diferenciales por parte de otros países en materia de financiación e imponiendo una disciplina uniforme para todos, intentaba situar como un factor determinante de competitividad aquél en el que precisamente tiene una mayor ventaja sobre el resto de los países.

Los grandes perdedores serían aquellos países industrializados de menor capacidad de influencia política. Es decir, países cuyas empresas están con frecuencia en condiciones de ser competitivas en operaciones de gran envergadura, en el campo industrial o en infraestructuras, pero que, a la hora de que entre en acción la capacidad de influencia política, se encuentran en posición de inferioridad frente a empresas de países más influyentes.

La relevancia del apoyo institucional: el caso de China

De todos los grandes mercados del mundo, China es quizás aquél en el que la diplomacia económica ha tenido una mayor efectividad, y por tanto, en el que ha sido empleada con más intensidad por los numerosos países que desean aprovechar las posibilidades que ofrece el mercado chino.

Dentro de esta diplomacia económica, el apoyo institucional desempeña un papel clave. Desde hace ya tiempo, la visita a China de Jefes de Estado, Primeros Ministros e incluso ministros, acompañados de delegaciones empresariales, constituye una escena habitual. Normalmente, durante estas visitas se suelen firmar contratos y acuerdos de intención; éste es precisamente el primer objetivo que con frecuencia han tenido las visitas oficiales a China: impulsar las relaciones económicas y la presencia de las empresas del país del representante oficial que efectúa la visita.

Entre las razones que justifican por qué la diplomacia económica, y en particular el apoyo institucional, puede ser efectiva en un país como China, cabe destacar las dos siguientes:

1- La economía china sigue contando con una fuerte presencia del sector público, particularmente en la industria y la infraestructura.

2- El peso del marco legal, de las regulaciones, aunque se ha desarrollado de manera importante en los últimos tiempos, continúa siendo relativamente limitado en comparación con otros países.

3- China ha ido adoptando una estrategia cada vez más agresiva en el empleo de medidas económicas en apoyo de su influencia en la escena internacional. Un ejemplo reciente y claro es la estrategia de restringir las exportaciones de materias primas críticas como actuación de diplomacia económica.

Por ello, existe un margen mayor que en otros países (en los que los asuntos comerciales siguen unos cauces más formales y ajustados a las normas) para resolver cuestiones -de todo tipo- mediante la presión y la negociación.

3. La provisión por parte de la Administración de servicios de consultoría y asesoramiento a las empresas, con el fin de ayudarlas a superar las barreras a su internacionalización. Así, la Administración, a través de sus agencias de promoción de exportaciones y de sus representaciones diplomáticas en el exterior, provee de forma gratuita o subvencionada servicios a las empresas dirigidos a apoyarlas en su internacionalización.

En lo que se refiere a barreras externas, destacan servicios como la identificación de posibles socios comerciales u otros contactos relevantes, o el suministro tanto de información de mercado como de recomendaciones a la empresa.

En particular, los temas de información han cobrado una gran relevancia en los últimos tiempos. La inteligencia (o inteligencia competitiva) debe ser una función estratégica en las representaciones diplomáticas en el exterior. Se ha propuesto incluso que las representaciones diplomáticas cuenten con un departamento específico de inteligencia dedicado a asistir a las empresas. En la etapa más reciente, la aparición de la inteligencia artificial ha abierto posibilidades inmensas en este campo.

En lo que se refiere a barreras internas, una de las actuaciones tradicionalmente importante es la asistencia a la empresa para preparar y desarrollar su salida a los mercados exteriores. Esto incluye ayudar a la empresa a evaluar las posibilidades de sus productos en los mercados internacionales, diseñar una estrategia de internacionalización, detectar sus necesidades (de recursos humanos, financieras, etc.) para poder operar con éxito en el exterior, entre otras cuestiones. Esta labor de asistencia se ha instrumentado de manera principal a través de dos tipos de actuación:

- Ayudar a la empresa a realizar un diagnóstico de su situación. Se trata de analizar las oportunidades que puede tener la empresa en los mercados internacionales, sus debilidades, la adecuación de su estructura organizativa para operar con efectividad, las capacidades y/o necesidades de los recursos humanos en el departamento de internacionalización, etc.

- “Acompañar” a la empresa durante la fase inicial de su salida a los mercados internacionales. Se trata de proveer a la empresa de servicios de asesoramiento para, en función del diagnóstico mencionado en el punto anterior, elaborar un plan de internacionalización, y ponerlo en marcha.

Finalmente, en este apartado cabe mencionar también las actividades de formación, dirigidas a dar al personal de las empresas la preparación necesaria para conocer y poder operar en los mercados internacionales.

4. Participación y defensa de los intereses del país en el marco institucional del comercio internacional. Con ello nos referimos a la participación en el sistema institucional internacional que tiene relación con las actividades económicas: Organización Mundial de Comercio, Unión Europea, OCDE, instituciones financieras multilaterales, etc.

A través de esta intervención los gobiernos buscan reducir las barreras al comercio – como aranceles y obstáculos no arancelarios– para sus empresas, reducir riesgos para sus operaciones –mediante acuerdos de protección de inversiones o de protección de la propiedad intelectual, por ejemplo–, defender sus intereses económicos en la actividad de estos organismos.

En este sentido, un objetivo básico es la apertura de mercados, condición indispensable para poder abordarlos. Si un mercado está cerrado al exterior, no tiene sentido planear actividades de promoción.

5. Instrumentos financieros. Mediante ellos, las políticas de internacionalización inciden en la disponibilidad de financiación para operaciones internacionales, tanto en lo que se refiere a su volumen como a sus condiciones.

En las operaciones internacionales las condiciones de financiación desempeñan un papel que con frecuencia es clave. Una oferta de exportación de bienes o servicios tiene tres grandes partes: la oferta técnica, que recoge los bienes y servicios que se ofrecen y sus características; la oferta comercial, que recoge los precios; y la oferta financiera, que recoge las condiciones de financiación que la empresa exportadora ofrece al cliente, y que con frecuencia arregla con un banco o una institución financiera.

Para las operaciones de exportación en muchos países, que tienen limitaciones de fondos, una oferta financiera adecuada es una condición vital. En muchas ocasiones, la financiación es un requisito requerido explícitamente por el cliente.

La financiación es un área de intervención clave en la política de internacionalización. En primer lugar, es un área en el que se manifiestan de forma clara los fallos de mercado que justifican las políticas de internacionalización, ya que el mercado por sí solo no ofrece la disponibilidad de financiación que la autoridad económica considera necesaria. En segundo lugar, mejorando las condiciones de financiación de las que pueden disponer las empresas exportadoras e inversoras en el exterior, la Administración contribuye de forma decisiva a mejorar su competitividad en los mercados internacionales.

Precisamente por esta razón, la financiación internacional experimentó una evolución significativa en cuanto a su regulación, convirtiéndose en un tema de creciente atención y control por parte de organismos internacionales y gobiernos nacionales. Esta tendencia hacia una mayor regulación respondía a la necesidad de establecer un marco normativo que permita evitar distorsiones en la competitividad que pueden surgir a raíz de distintas ofertas de financiación.

Desde una perspectiva teórica, la principal justificación para este incremento en la regulación radica en el propósito de garantizar que la competencia entre empresas y países se desarrolle en igualdad de condiciones, priorizando criterios técnicos y de precios como base fundamental para la toma de decisiones económicas. De este modo, se busca impedir que determinadas entidades puedan beneficiarse de ventajas “injustas” derivadas de mecanismos de financiación respaldados por apoyo público.

El marco institucional en el que se han desarrollado las regulaciones internacionales de la financiación para los países avanzados ha sido la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a través del acuerdo conocido con el nombre de Consenso OCDE.

Las políticas de financiación de los gobiernos se articulan a través de tres grandes tipos de instrumentos:

- Créditos públicos. Se trata de créditos que conceden directamente los gobiernos con sus propios recursos, canalizados a través de instituciones financieras o fondos públicos con su propia personalidad jurídica. Para financiación de exportaciones, en el caso de España estos créditos se instrumentaron durante varias décadas a través del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), sustituido en 2011 por el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM).
- Para financiación de inversiones, los gobiernos también pueden ofrecer créditos para apoyar las operaciones de las empresas constituidas en el exterior. En el caso de España existen una variedad de instrumentos a este respecto: los créditos que ofrece la empresa semipública Cofides, o los que ofrece el Instituto de Crédito Oficial a través de sus líneas para la internacionalización de la empresa, por ejemplo.
- Garantías. Se trata de garantías públicas para créditos concedidos por instituciones financieras privadas. Estas garantías posibilitan que estas instituciones ofrezcan créditos para financiar operaciones de exportación ya que, sin esas garantías no estarían dispuestas a asumir los riesgos de no devolución de dichos créditos.

En el caso de España, este seguro de crédito a la exportación por cuenta del Estado se ha ofrecido a través de la Compañía Española de Seguro de Crédito a la Exportación (Cesce).

Existen también garantías para operaciones de inversión en el exterior, que cubren los riesgos a los que se enfrentan las empresas (expropiación, guerras, catástrofes naturales, etc.).

- Aportaciones de capital. Lógicamente, se trata de capital para operaciones de inversión en el exterior. Los gobiernos pueden participar a través de diversos instrumentos en el capital de empresas constituidas en el exterior por empresas nacionales. De esta forma, aumentan la financiación disponible para dichas inversiones. Además, el “efecto confianza” que la participación pública genera puede contribuir a que aumente la financiación disponible de otros inversores. En el caso de España, el instrumento más relevante es Cofides, como hemos apuntado más arriba. Cofides apoya inversiones en el exterior de empresas españolas mediante aportación de capital (también de créditos) y gestiona dos fondos públicos, FIEX y Fonpyme. En el ámbito de la cooperación se encuentra el Fondo Español de Desarrollo Sostenible (FEDES), que sustituyó al anterior FONPRODE y opera bajo la gestión de la AECID (con apoyo de Cofides). El FEDES financia, tanto con aportaciones de capital como con financiación reembolsable, proyectos de desarrollo sostenible que buscan erradicar la pobreza, reducir desigualdades y promover la igualdad de género.

Los gobiernos actúan con sus instrumentos e inciden en dos variables: el volumen de financiación disponible para operaciones de internacionalización y las condiciones de esta financiación.

El volumen de financiación disponible está determinado por:

- Las dotaciones que se aprueban de fondos públicos (en el caso español, las dotaciones aprobadas anteriormente del Fondo de Ayuda al Desarrollo, y en la actualidad del Fondo para la Internacionalización de la Empresa).
- Los límites que se establecen en el seguro de crédito a la exportación, que determinan el volumen de créditos que las entidades financieras estarán dispuestas a conceder. Puede existir un límite global al riesgo que va a asumir el Estado en su aseguramiento de operaciones en el exterior, así como límites por país y por operación.
- Las dotaciones de fondos que se establecen para los instrumentos financieros de apoyo a la inversión (en el caso español, el capital de Cofides, los fondos que se establecen para líneas que gestiona esta entidad, como las citadas FIEX y Fonpyme, así como para las líneas de internacionalización del ICO, los importes que se acuerdan para programas de conversión de deuda en inversiones).

En la segunda variable sobre la que incide la política de internacionalización, las condiciones de la financiación, éstas vienen determinadas fundamentalmente por:

- La parte de los fondos públicos para financiación de exportaciones que se conceden como donaciones. Este es el tipo de financiación más ventajosa que se puede conceder, como es obvio.
- Las condiciones que se establezcan para los créditos concesionales. Estos pueden tener unas características generales, iguales para todos, o pueden ser objeto de una determinación caso a caso, para cada operación. Cuatro elementos determinan las condiciones de un crédito concesional:

- La tasa de mezcla, es decir, el porcentaje que representa el crédito concesional respecto al total de la financiación de la operación, en los casos de créditos mixtos, es decir, cuando una operación es financiada mediante la combinación de un crédito a la exportación en condiciones comerciales y un crédito concesional del gobierno.
 - El tipo de interés.
 - El periodo de devolución.
 - El periodo de gracia para la devolución del crédito.
- Las condiciones, en particular las subvenciones, que conceden las entidades públicas para los créditos a la exportación comerciales. Estas subvenciones, sometidas a normas internacionales establecidas en el marco de la OCDE, incentivan la concesión de créditos por parte de las instituciones financieras al garantizarles unos niveles de tipos de interés para los créditos a la exportación que otorgan.
 - Las condiciones que se establezcan para el seguro de crédito a la exportación.
 - Las condiciones que se establezcan en los instrumentos financieros de apoyo a las inversiones. Aquí son numerosos los aspectos a tener en cuenta. Por ejemplo, porcentaje de la inversión exterior que puede ser cubierta por una aportación de capital público, tipos de interés de los créditos para operaciones de inversión en el exterior, tipos de garantías que se exigen para estos créditos, etc.

Un gobierno puede actuar de manera importante sobre la financiación de operaciones internacionales, facilitando con ella la actuación de sus empresas. Ahora bien, la intervención tiene limitaciones. A nivel doméstico, la principal limitación viene marcada obviamente por las restricciones presupuestarias. A nivel internacional, las limitaciones se encuentran fundamentalmente en las restricciones ya mencionadas que han ido estableciéndose en el marco institucional internacional.

Aparte de la financiación bilateral, es preciso hacer una mención a las facilidades de financiación a las que se puede acceder a través de las instituciones financieras multilaterales. En el caso de España, se ha llevado a cabo una actividad intensa de incorporación y actividad en este tipo de instituciones. De hecho, la tendencia de los últimos años es hacia una cuota creciente de participación de empresas españolas en el importe de los contratos financiados por las instituciones multilaterales. En numerosas instituciones España ha establecido fondos fiduciarios, que gestionan recursos de diverso origen destinados a objetivos y actividades específicas.

4- La diplomacia económica como apoyo al objetivo de la seguridad económica

La seguridad económica se ha consolidado como un objetivo prioritario para los Estados y como un elemento central en la configuración del nuevo orden económico internacional. En esencia, este objetivo responde a la necesidad de protegerse frente a una serie de riesgos que pueden comprometer la estabilidad y autonomía económica de un país.

La búsqueda de seguridad económica tiene repercusiones en múltiples ámbitos. Uno de los más destacados es el control de las inversiones extranjeras, que se ha intensificado en numerosos países con el fin de evitar que sectores estratégicos de la economía queden bajo la influencia de empresas vinculadas a gobiernos con sistemas políticos y valores diferentes. Este control se articula a través de marcos normativos específicos dirigidos a la revisión y supervisión de las inversiones extranjeras directas.

En el ámbito de la Unión Europea, diversos Estados miembros –entre ellos España– han desarrollado mecanismos de control y la propia UE aprobó en 2019 un marco común para la supervisión de este tipo de inversiones. En el caso español, resulta especialmente relevante el notable crecimiento de las inversiones procedentes de empresas estatales chinas en sectores considerados críticos, como los puertos y las energías renovables, lo que ha generado preocupación en torno a sus posibles implicaciones para la seguridad económica nacional.

Por otro lado, varios países han comenzado a desarrollar mecanismos de supervisión sobre las inversiones que sus propias empresas realizan en el extranjero. El propósito central de estos mecanismos es controlar el flujo de tecnologías avanzadas y de carácter estratégico, impidiendo su transferencia hacia países o actores que puedan representar una amenaza para la seguridad nacional o para la posición competitiva del país en el ámbito internacional.

En este nuevo contexto, las inversiones extranjeras estarán sujetas a un escrutinio más riguroso y a una evaluación más amplia que incorpora dimensiones que anteriormente no se consideraban de forma sistemática. Si bien las inversiones seguirán siendo bienvenidas y fomentadas, su análisis incluirá ahora aspectos como sus implicaciones económicas y políticas, la naturaleza de los inversores –con especial atención a si se trata de empresas de titularidad estatal y al régimen político de sus países de origen– y la necesidad de preservar el control sobre sectores considerados estratégicos o críticos para la economía nacional.

El control de las inversiones extranjeras: la normativa de la UE

La Unión Europea ha adoptado diversas medidas orientadas a regular y supervisar las inversiones extranjeras en su territorio.

En este sentido, en 2019 aprobó el Reglamento 2019/452 relativo al control de las inversiones extranjeras directas. Uno de sus objetivos fundamentales es garantizar que los efectos de dichas inversiones sobre la seguridad y el orden público puedan ser

abordados incluso cuando estos se producen en un Estado miembro distinto de aquel en el que tiene lugar la inversión. Con este fin, el Reglamento estableció un mecanismo de cooperación que permite a los Estados miembros y a la Comisión Europea examinar y debatir conjuntamente las inversiones extranjeras realizadas en otros países de la Unión.

El Reglamento enumera, asimismo, una serie de factores que los Estados miembros pueden considerar al evaluar si una inversión extranjera directa puede comprometer la seguridad o el orden público. Entre ellos figuran su incidencia en sectores sensibles - como las infraestructuras críticas de energía, comunicaciones o transporte; tecnologías de carácter estratégico, como la inteligencia artificial, la robótica o los semiconductores; insumos esenciales, como las materias primas y la energía; el acceso a información sensible; o los medios de comunicación- así como la identidad y naturaleza del inversor extranjero.

No obstante, con el transcurso del tiempo fueron evidenciándose las limitaciones del Reglamento. Las divergencias en los procedimientos aplicados por los distintos Estados miembros generaban incertidumbre para los inversores y riesgos potenciales para el funcionamiento del mercado interior. A ello se sumó la evolución del entorno geopolítico y tecnológico, que trajo consigo nuevas amenazas a las infraestructuras críticas, una mayor exposición a dependencias en las cadenas de suministro y el avance de tecnologías de doble uso, lo que puso de manifiesto la necesidad de revisar y actualizar el marco europeo.

En respuesta a estos desafíos, la Comisión Europea ha ido poniendo en marcha iniciativas destinadas a reforzar la seguridad económica de la Unión en un contexto marcado por el incremento de las tensiones geopolíticas y la aceleración del cambio tecnológico. Una de ellas contemplaba el reforzamiento de la supervisión de las inversiones extranjeras.

Las principales modificaciones propuestas incluían: la obligatoriedad de contar con un mecanismo de control en todos los Estados miembros, la extensión de su ámbito de aplicación a las inversiones indirectas, y la ampliación de la lista de sectores sometidos a supervisión. Asimismo, se preveía que las inversiones realizadas por entidades de la Unión Europea controladas por inversores no comunitarios quedaran igualmente sujetas a dicho control.

Las negociaciones institucionales entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión concluyeron en diciembre de 2025 con un acuerdo sobre un nuevo Reglamento destinado a fortalecer la seguridad económica de la Unión. El acuerdo confirma que las decisiones sobre la autorización, condicionamiento o prohibición de una inversión continúan siendo responsabilidad exclusiva del Estado miembro en cuyo territorio ésta se realiza, el cual conserva plena discrecionalidad al respecto.

En el caso de España cabe mencionar la Junta de Inversiones Exteriores (JINVEX), que es el órgano interministerial encargado de evaluar y autorizar inversiones extranjeras directas que afecten a sectores estratégicos o a la seguridad nacional.

La adopción de medidas contra la coerción económica se ha convertido en otra prioridad. La coerción económica se refiere al uso de herramientas económicas, como restricciones comerciales o de inversión, para ejercer una presión política sobre otros países o empresas, o como represalia ante actuaciones consideradas inaceptables.

El Instrumento Anticoerción de la Unión Europea, que entró en vigor en 2023, establece un marco jurídico para la actuación de la Unión en aquellos supuestos en los que un tercer Estado recurra a la coerción económica como mecanismo de presión política. A efectos de dicho reglamento, se entiende por coerción económica toda situación en la que un país tercero intente influir en las decisiones soberanas de la Unión o de alguno de sus Estados miembros mediante la aplicación, o la amenaza de aplicación, de medidas restrictivas en el ámbito del comercio o la inversión.

El principal hecho que impulsó la elaboración de este instrumento fue el conflicto diplomático y comercial entre Lituania y China en 2021. La decisión del gobierno lituano de permitir la apertura de una oficina de representación de Taiwan en su territorio desencadenó un bloqueo de facto de las exportaciones lituanas por parte de Pekín, poniendo de manifiesto la vulnerabilidad de los Estados miembros ante este tipo de presiones y la ausencia de mecanismos comunitarios eficaces para hacerles frente. Se evidenció la necesidad de dotar a la Unión de un marco normativo específico que permitiera articular una respuesta colectiva y proporcional ante episodios de instrumentalización económica con fines políticos.

Desde el punto de vista procedimental, el mecanismo se pone en marcha cuando se identifica una posible situación de coerción económica. Este proceso puede iniciarse de oficio por la Comisión Europea o a solicitud de un Estado miembro. Una vez activado, se procede a evaluar la gravedad, duración e impacto de la situación de coerción, tras lo cual el Consejo dispone de un plazo de ocho semanas para determinar formalmente si existe coerción. En línea con la tradición negociadora de la Unión, el diálogo y la vía diplomática son los instrumentos preferentes de respuesta, de manera que las medidas de carácter más coercitivo quedan reservadas para aquellos casos en los que las negociaciones no arrojen resultados satisfactorios.

El repertorio de contramedidas contempladas por el reglamento es amplio y de naturaleza diversa. Entre las opciones disponibles figuran la restricción de exportaciones e importaciones de bienes y servicios, la exclusión de operadores del país implicado de los procedimientos de licitación pública de la Unión, la limitación de la inversión extranjera directa procedente de este país, el incremento de aranceles, o la suspensión de obligaciones internacionales en ámbitos sectoriales como la propiedad intelectual, los servicios financieros o el sector asegurador.

Con todo, la filosofía de este instrumento no es de naturaleza punitiva, sino esencialmente disuasoria. Las contramedidas se conciben como un recurso último, y el propio éxito del mecanismo se evalúa precisamente por la ausencia de necesidad de recurrir a su activación efectiva.

En lo que respecta a su gobernanza interna, la activación del instrumento no requiere unanimidad, sino únicamente una mayoría cualificada de los Estados miembros.

Otra área que está recibiendo una atención creciente es el control sobre la exportación de productos de doble uso, es decir, aquellos bienes que, teniendo una naturaleza civil, pueden igualmente ser empleados con fines militares. Estos controles tienen por objeto impedir que tecnologías sensibles lleguen a manos inadecuadas y puedan ser utilizadas de un modo que comprometa la seguridad internacional o nacional. En el caso de España cabe mencionar la Junta Interministerial Reguladora del Comercio Exterior de Material de Defensa y de Doble Uso, que es el órgano encargado de evaluar y autorizar operaciones de exportación e importación de material de defensa y tecnologías de doble uso.

La ciberseguridad y el espionaje han cobrado igualmente un papel esencial en la defensa de la seguridad económica. Los ciberataques se han convertido en una amenaza regular, con consecuencias potencialmente muy graves para la información, el funcionamiento de infraestructuras críticas y la estabilidad de los países. Estos ataques pueden implicar desde campañas de desinformación hasta acciones directas contra sistemas informáticos.

5- El papel de las representaciones diplomáticas

Como hemos mencionado, hay una aproximación que pone el foco en el papel de las representaciones diplomáticas de un país como un canal para apoyar la ejecución de la diplomacia económica.

La diplomacia económica se percibe en este enfoque como la política de internacionalización de la economía y la empresa que se ejecuta a través de las representaciones diplomáticas de un país. Los representantes de un Estado con estatus diplomático realizan una actividad de diplomacia económica con el objetivo de promover los negocios entre su país y el país u organismo en los que se encuentran destinados.

En esta visión de la diplomacia económica hay pues dos componentes clave. En primer lugar, la política de internacionalización, que hemos descrito en un epígrafe anterior. La diplomacia económica es una vía, un canal para desarrollar la política de internacionalización.

En segundo lugar, está el factor “diplomático”. La diplomacia económica es la política de internacionalización que se instrumenta a través de las representaciones diplomáticas en el exterior, es decir, las Embajadas. Los diplomáticos económicos o comerciales son aquella parte del cuerpo diplomático de un país que se ocupa de la gestión de la diplomacia económica en las Embajadas, normalmente con el título de Consejero o Agregado Comercial, al frente de una unidad de la Embajada dedicada específicamente a estos temas (que se denomina con frecuencia Oficina Comercial).

Lo anterior no significa que las representaciones diplomáticas se ocupen de todas las funciones de las políticas de internacionalización. Por ejemplo, las representaciones diplomáticas no actúan en principio, al menos de forma directa, en temas de financiación de operaciones internacionales. Estos son diseñados y gestionados en organismos de la Administración en el país de origen. La aprobación de créditos para operaciones comerciales o de inversión, la aprobación de coberturas de seguro de crédito a la exportación, se tramitan en los órganos competentes, aunque en sus decisiones incorporan las informaciones que reciben de las representaciones diplomáticas, y de otras fuentes.

Las representaciones diplomáticas, por tanto, pueden tener una participación indirecta o de apoyo. Por un lado, proveyendo de información sobre el país de destino o el potencial receptor del crédito o la cobertura de seguro de crédito que se esté estudiando conceder. Las Embajadas son una fuente de información muy relevante sobre la situación económica, la solvencia, las perspectivas de estabilidad política del país en el que se encuentran instaladas, una información que el gobierno o la agencia de seguro de crédito necesita para efectuar su valoración del riesgo político y el riesgo comercial asociados con una potencial operación de crédito o seguro.

Información sobre planes de inversión en el país de destino, sobre proyectos futuros, sobre legislación y prácticas comerciales, sobre la situación financiera de potenciales clientes, actuación de empresas de países competidores, estudios de mercado: son algunos ejemplos de un tipo de información que puede ser de gran utilidad para las empresas. Por

otra parte, la tendencia es hacia la provisión de servicios de información cada vez más personalizados, adaptados a las necesidades de cada empresa individual.

Las representaciones diplomáticas tienen asimismo un papel importante como canal para transmitir el apoyo institucional. Los representantes diplomáticos (normalmente el Embajador o el Consejero Comercial) pueden ser encargados por el gobierno de su país para transmitir en el país de destino ese apoyo institucional a favor de la operación de una empresa.

El apoyo institucional se puede utilizar para otros fines además de para apoyar a una empresa a conseguir una operación. En casos de conflictos comerciales, disputas, problemas legales, el apoyo institucional puede ser útil y la representación diplomática puede ser el canal, o uno de los canales, para transmitirlo.

En relación con la identificación de potenciales socios, las representaciones diplomáticas pueden contribuir a la entrada de sus empresas mediante el desarrollo de redes de *networking*. Para ello pueden organizar actividades como encuentros, seminarios, etc., que faciliten el contacto entre empresarios de su país y locales. Una tarea de alto valor añadido para una representación diplomática es mantener una base de datos de contactos en el país, que puedan ser consultados en busca de información o puestos en contactos con empresas del país de origen.

Las representaciones diplomáticas tienen una participación muy relevante en el marco institucional del comercio internacional. Los países tienen con frecuencia representaciones, o “Embajadas”, ante los principales organismos internacionales, que actúan como un instrumento para defender sus intereses ante los mismos.

Como hemos visto, existe una amplia gama de acciones que pueden llevar a cabo las representaciones diplomáticas en lo que a diplomacia económica se refiere. En todo caso, y a modo de resumen, recopilamos algunas de ellas, a las que ya nos hemos referido en las páginas anteriores, como de especial relevancia:

- Las actividades de búsqueda de potenciales socios, de clientes, para las empresas de su país.
- Muy relacionado con la anterior actividad, está el *networking*, palabra que tiene un significado un tanto ambiguo, y que podríamos definir como establecimiento de redes de contactos que pueden ser útiles en un momento dado como fuente de información, o como clientes, o como socios de las empresas del país de origen, o como intermediarios para facilitar el acceso a empresas o instituciones.
- La información general sobre el país, su economía, situación política, marco de negocios; sobre los sectores económicos más importantes y que mejores oportunidades pueden ofrecer a las empresas del país de origen; sobre proyectos y operaciones concretas; información personalizada para empresas específicas, etc. Esta actividad está lógicamente interrelacionada con las anteriores: así, una buena red de contactos es una fuente de información de gran valor.

- La promoción comercial y de la imagen del país es otra actividad clave: organización y apoyo a misiones comerciales, participación en ferias, seminarios y otros actos dirigidos a promover el atractivo para las inversiones extranjeras, etc.
- El apoyo institucional. Las Embajadas, como representantes de sus gobiernos, son un canal para transmitir mensajes, realizar gestiones en apoyo de los intereses económicos y comerciales de sus países, incluyendo el apoyo a operaciones concretas.
- La diplomacia económica en origen. Con esto nos referimos a que las representaciones diplomáticas tienen en general amplio campo para desarrollar labores de diplomacia económica en los países en los que se encuentran, en especial cara a la captación de inversiones⁶.



⁶ Este apartado sobre las representaciones diplomáticas es una reelaboración y actualización del trabajo que publiqué en el Real Instituto Elcano, "La diplomacia comercial y la internacionalización de la economía y la empresa" (2013) (<https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/ari11-2013-fanjul-diplomacia-comercial-internacionalizacion-empresa-economia.pdf>).

6- La efectividad de la diplomacia económica

Diversos estudios han mostrado que la diplomacia económica es efectiva en la práctica para alcanzar los objetivos que se plantean (aumento de las exportaciones, de las inversiones extranjeras, etc.). Ruël y Zuidema resumen las conclusiones de algunos de estos estudios⁷. Por ejemplo, la presencia de Embajadas y Consulados tiene un efecto significativo sobre el comercio internacional. Las empresas que recurren a los programas públicos de apoyo a las exportaciones obtienen mejores resultados en su actividad exportadora. La rentabilidad de las empresas aumenta cuando hacen uso de la diplomacia económica a través de las representaciones diplomáticas. En suma, la diplomacia económica es un factor que agrega valor a la actividad internacional de las empresas.

La efectividad de la diplomacia económica no es la misma, sin embargo, en todos los países. En los países menos desarrollados, las dificultades con las que tropieza una empresa extranjera para realizar negocios suelen ser mayores que en los países avanzados, por lo que es mayor su necesidad de apoyo. La información suele ser más escasa y difícil de obtener, por lo que el marco para los negocios es más complicado. Existen mayores dificultades logísticas para organizar viajes o concertar entrevistas. Si observamos, por ejemplo, el estudio *Business Ready*⁸ del Banco Mundial que analiza la facilidad para hacer negocios en los países del mundo, se puede ver que existe una clara correlación entre nivel de desarrollo de un país y la facilidad para los negocios en el mismo. Las representaciones diplomáticas tienen un papel potencialmente más relevante en los países menos desarrollados.

Un aspecto que influye también en la efectividad de la diplomacia económica es el grado de preparación de las empresas del país y su propensión a recurrir a las representaciones diplomáticas en el exterior en busca de apoyo. Con frecuencia, las empresas de un país no tienen una idea clara de las funciones que realizan las representaciones diplomáticas ni del apoyo que éstas les pueden prestar. Esto se aplica en general al conjunto de instrumentos de las políticas de internacionalización. Por ello, una labor que debe realizar la Administración es la de divulgar información sobre estos instrumentos. Muchas empresas, o bien no recurren al apoyo público simplemente por ignorancia, porque desconocen su existencia, o bien plantean requerimientos que la diplomacia económica no puede llevar a cabo.

En algunos países se empezó a fomentar la preparación de las empresas mediante el cobro de parte de los servicios que presta la Administración. El cobro por los servicios puede tener varios efectos positivos. En primer lugar, es una fuente de ingresos para el sector público, ingresos que pueden servir para reforzar los servicios que presta.

⁷ - Ruël, Huub, y Zuidema, Lennart (2012), "The Effectiveness of Commercial Diplomacy", Discussion Papers in Diplomacy, instituto Clingendael, La Haya.

(https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20120504_cling_research_artikel_discussionpa_perindiplomacy_123_ruel_and_zuidema.pdf).

⁸ <https://www.worldbank.org/en/businessready>

En segundo lugar, es un mecanismo de selección para que sólo las empresas con un mínimo de interés recurran a los servicios de las representaciones diplomáticas. Si los servicios de éstas son gratuitos y se prestan sin ningún tipo de limitación, podrán ser solicitados por todo tipo de empresas, incluso las que tienen un interés muy reducido o marginal por la actividad internacional. En general, se acepta de forma cada vez más generalizada la necesidad de que se establezcan mecanismos de selección de empresas y el pago por servicios, aunque sea modesto, es uno de los más directos.

En tercer lugar, el pago de un precio por los servicios es un incentivo para que las empresas se preparen mejor para su actividad internacional en general y para una interrelación más efectiva con la diplomacia económica en particular.

¿Cómo debe ser el perfil del profesional de una representación diplomática encargado de temas económicos y comerciales, el perfil que favorece una actuación más efectiva?

Para ejercer una labor efectiva, esos profesionales deben tener capacidades en una serie de campos, entre los que destacaríamos los tres siguientes:

- Conocimientos internacionales y capacidad para la comunicación y la negociación intercultural, de forma que puedan comunicarse eficazmente y negociar con personas de perfiles culturales diversos.
- Conocimiento de cuestiones económicas, comercio exterior y negocios internacionales. En especial es recomendable tener conocimientos de marketing, gestión de inteligencia económica, financiación de operaciones internacionales, herramientas de inteligencia artificial, macroeconomía.
- Conocimiento de las políticas de internacionalización de su país y de sus instrumentos concretos, con el fin de poder orientar a las empresas.



Estos conocimientos se van lógicamente fortaleciendo con la experiencia. Como señalan Huub Ruël y Lennart Zuiderma, “la experiencia pasada del diplomático comercial es un determinante significativo de la calidad de la diplomacia comercial. Esto implica que cuanto más experiencia de puesto tiene un diplomático comercial, mayor es la calidad de la diplomacia comercial”⁹.

Una cuestión que se plantea es si el profesional debe ser un funcionario, como ha sido lo más corriente hasta ahora, o puede ser un profesional privado, externo a la Administración, contratado para desempeñar esa función durante un periodo de tiempo determinado, de forma similar a como se contrata a un especialista en una empresa privada.

Como hemos apuntado, lo primero que hay que decir a este respecto es que la práctica normal, la más seguida de forma muy clara por la gran mayoría de los países, es que el profesional dedicado a temas económicos y comerciales sea un funcionario. El Consejero Comercial de una Embajada suele ser un funcionario, aunque esté apoyado en un equipo de contratados locales que no tienen por qué ser, y normalmente no serán, funcionarios.

Existen varios motivos que justifican el que los responsables de ejecutar la diplomacia económica sean funcionarios. En primer lugar, el ejercicio de la diplomacia económica requiere un conocimiento de los organismos de la Administración, así como de los instrumentos de las políticas de internacionalización. Este conocimiento será mayor en el caso de un funcionario que lleva un tiempo importante trabajando en la Administración, algo que le debería haber permitido conocer sus instrumentos. Un profesional externo, que haya tenido poco contacto con la Administración, tendrá obvias dificultades para conocer su funcionamiento.

En segundo lugar, para actuaciones de apoyo institucional, parece lógico que éstas sean ejecutadas por un funcionario, no por un profesional del sector privado. En muchos países resultaría extraño que un profesional “privado” realizara una gestión que tiene una dimensión política o institucional. Los interlocutores del país de destino estarán esperando normalmente que esta gestión sea realizada por un funcionario, un representante oficial del gobierno.

En tercer lugar, un funcionario puede tener una serie de ventajas para desarrollar las funciones de la diplomacia comercial en relación con un representante del sector privado, como señalan Kostecki y Naray¹⁰. Entre las ventajas que mencionan estos autores cabe destacar las siguientes: las embajadas facilitan mejores contactos para la obtención de información; los diplomáticos, y en especial los embajadores, gozan de mayor visibilidad mediática, lo que favorece la difusión de mensajes; y tienen mejor acceso a altos cargos tanto de la Administración como de empresas.

Ahora bien, un factor que puede ser positivo es la existencia de rotación de los funcionarios con el sector privado. Un buen profesional de una representación diplomática debe tener

⁹ Huub Ruël and Lennart Zuidema (2022), “The Effectiveness of Commercial Diplomacy”, *op. cit.*

¹⁰ Kostecki, Michel, y Naray, Olivier (2007), “Commercial Diplomacy and International Business”, *op. cit.*

un conocimiento lo suficientemente amplio de las empresas y del mundo de los negocios internacionales. Al igual que es conveniente que conozca bien la Administración, es también útil que tenga un conocimiento sobre la empresa, cómo funciona, con qué restricciones y dificultades opera.

En algunos países, como es el caso de España, ha sido relativamente frecuente la rotación de funcionarios, en especial en algunos de sus cuerpos, entre el sector público y el privado. Esta rotación facilita una formación más completa del profesional, que adquiere una doble experiencia, en el sector privado y en el público, y ello promueve una mayor eficiencia de su trabajo, en las dos esferas, la empresa y la Administración.

Programas de rotación temporal entre el servicio exterior y el sector privado, mediante los cuales ejecutivos de empresas pasan periodos en representaciones diplomáticas y a su vez diplomáticos se incorporan temporalmente a empresas, podrían ser útiles a este respecto. Este intercambio sistemático genera una comprensión mutua de las lógicas de funcionamiento de ambos mundos que resulta especialmente valiosa para la diplomacia económica.

En un segundo nivel, otra cuestión importante que cabe plantear es: ¿qué perfil de funcionario es más adecuado para desempeñar estas labores? ¿Un funcionario de orientación generalista, que va alternando en sus puestos exteriores sus responsabilidades entre campos distintos –el cultural, el político, el comercial– o un funcionario especializado en temas comerciales, que en sus puestos exteriores se dedica normalmente a los temas económicos y comerciales?

A favor de la segunda opción se pueden mencionar diversos factores. En primer lugar, la propia complejidad técnica de los temas económicos y comerciales hace recomendable la especialización.

En segundo lugar, la especialización facilita la puesta al día de los conocimientos. Un funcionario que, por ejemplo, se dedique a temas diversos en sus puestos en el exterior, difícilmente podrá mantenerse al día de las novedades que se produzcan en todas estas cuestiones. El conocimiento de estos temas, y su actualización, será mayor si el funcionario mantiene su especialización en los mismos, tanto cuando está destinado en el exterior como cuando esté en los servicios centrales en su país.

En tercer lugar, la especialización facilita un elemento que es muy importante en los negocios internacionales: el *networking*, los contactos personales. Nos referimos en este caso a los contactos con empresarios y otros funcionarios de su país de origen. Cabe pensar que el número y calidad de los contactos que un profesional pueda acumular será directamente proporcional al tiempo que lleva trabajando en el campo de que se trate. Lógicamente, el número y calidad de contactos con empresas y organismos relacionados con la internacionalización económica será mayor si el funcionario se dedica únicamente a los temas comerciales que si va cambiando a lo largo del tiempo, y de sus destinos, entre áreas distintas del trabajo de una representación diplomática.

7- Criterios de valoración y de establecimiento de prioridades en la diplomacia económica

Una de las cuestiones clave que se plantea en relación con la diplomacia económica es la de las prioridades y los criterios con los que gobiernos la instrumentan. Los gobiernos promueven la proyección internacional de las empresas de su país. Ahora bien, las políticas que aplican no son uniformes para todos los países del mundo y para todo tipo de operaciones, sino que discriminan de acuerdo con diversos parámetros.

Es preciso establecer prioridades. La razón es muy simple: los recursos disponibles para financiar las políticas de internacionalización son limitados y deben ser asignados de la forma más eficiente posible.

Los gobiernos establecen prioridades geográficas: cuáles son los países con los que consideran que es más conveniente promover las relaciones económicas, y por tanto deben tener prioridad en las actuaciones de diplomacia económica, qué tipo de empresas deben tener prioridad para recibir ayudas, qué tipo de proyectos u operaciones deben ser favorecidos, etc.

En cuanto a las prioridades en relación con el tipo de empresa, en la mayor parte de los países se otorga una clara prioridad a las pequeñas y medianas empresas (Pymes), ya que éstas tienen mayores dificultades para vencer las barreras internas y externas a la internacionalización. Por ello, es normal que en una gran mayoría de los países buena parte de los instrumentos de las políticas de internacionalización estén específicamente dirigidos a Pymes.

7.1. Criterios de valoración de países

La elección de mercados prioritarios es una cuestión clave a la hora de diseñar una estrategia de diplomacia económica. La Administración debe llevar a cabo una “valoración-país” que permita identificar los mercados más interesantes y por tanto prioritarios.

Se plantea por tanto la necesidad de contar con una metodología de valoración de mercados, en base a la cual se puedan valorar éstos y se puedan identificar los que deben ser prioritarios.

¿Cuáles son los criterios básicos para valorar un mercado? El tema se presta sin duda a discusiones, pero en nuestra opinión hay una serie de criterios básicos, agrupados en tres grandes apartados: factores económicos, el marco para los negocios existente en el mercado analizado y el marco bilateral de relaciones.

1. Factores económicos. En este apartado, que mediría la potencialidad económica y comercial que ofrece el país objeto de análisis, habría que considerar a su vez los siguientes aspectos:

- El tamaño del mercado, que viene definido por su PIB y población, que determinan su capacidad de compra.

- Las perspectivas de crecimiento económico, que determinarán el crecimiento futuro de su capacidad de compra en el exterior.
- Las perspectivas de solvencia. Este es un aspecto clave, que con frecuencia no ha sido suficientemente considerado. Un país puede ser, por ejemplo, de gran tamaño económico y estar creciendo a tasas elevadas. Pero este crecimiento puede ir acompañado de un aumento del endeudamiento exterior y de una incapacidad para generar ingresos en divisas, con el consiguiente riesgo de que, con el tiempo, se produzca una crisis de deuda, a consecuencia de la cual los países acreedores podrían enfrentarse a un problema de impagos.
- Grado de apertura al exterior. Se trata de analizar hasta qué punto el país objeto de análisis tiene una política de apertura al exterior y fomento de las relaciones económicas internacionales o, por el contrario, sigue una política que busca la autosuficiencia y restringe estas relaciones.

Un ejemplo claro a este respecto es la República Popular China. Durante sus tres primeras décadas mantuvo un reducido grado de apertura al comercio y las inversiones exteriores. A partir de fines de los años setenta, cambió radicalmente de orientación y adoptó una decidida política de apertura exterior, que convirtió al país en uno de los focos de negocio más dinámico del mundo. En los últimos años, sin embargo, ha establecido límites a esta política, buscando la autosuficiencia y restringiendo la presencia extranjera en una serie de sectores. Analizar y seguir estos cambios de política es fundamental para la evaluación de las posibilidades de un país.

2. El marco para los negocios del país analizado. Aquí se valorarían cuestiones como:

- El marco institucional. Aquí hay que valorar el papel de las instituciones, la seguridad jurídica, la existencia de una política favorable hacia las empresas extranjeras y en general hacia los negocios, la pertenencia a organismos y acuerdos internacionales.
- El marco económico general. Aquí hay una amplia variedad de temas a considerar: la calidad de las infraestructuras, las características y regulaciones del mercado laboral, las regulaciones de las inversiones extranjeras, el grado de digitalización, etc. Lógicamente, las implicaciones del marco económico general serán distintas (menores) si estamos considerando una operación de exportación que si estamos considerando una de inversión, en la que el riesgo potencial es más elevado.
- Las perspectivas de estabilidad política. Aquí hay que valorar los riesgos de conflictos, tanto internos como externos. El caso de la antigua Yugoslavia en los años noventa del siglo pasado, o de la desestabilización que sufrieron una serie de países árabes a raíz de la denominada “primavera árabe” (los casos más destacados serían Siria y Libia) son ejemplos de países en los que estalló una crisis política interna, que tuvo una importante repercusión sobre su situación económica y en especial sus perspectivas de solvencia.

3. El marco bilateral de relaciones. En este apartado se considerarían los siguientes aspectos:

- Existencia de vínculos históricos, culturales, sociopolíticos, como los que existen entre España y los países latinoamericanos, entre Francia y sus antiguas colonias, etc. Una atención especial se debe prestar a los flujos migratorios. Por ejemplo, en el caso de España es prioritario favorecer el desarrollo económico de los países de África Occidental. El objetivo esencial es promover el desarrollo local para limitar los flujos migratorios.
- El estado de las relaciones bilaterales a nivel político y en especial la posible existencia de conflictos políticos bilaterales que puedan dar lugar a medidas que afecten a las relaciones económicas. Uno de los ejemplos más claros sería el caso de las relaciones entre España y Argelia, que se vieron seriamente dañadas por diferencias sobre el contencioso del Sahara.
- La distancia, en una triple dimensión:

- Geográfica. Cuanto más próximo esté el país, más fácil serán el comercio y las inversiones. El factor geográfico se ha reforzado en los últimos años, con las disrupciones en las cadenas de suministro causadas por la pandemia y los conflictos bélicos, y las nuevas tensiones geopolíticas. La nueva importancia de este factor geográfico se refleja en la aparición de nuevos conceptos, como *reshoring*, *nearshoring*, *friendshoring*, etc.

Asimismo, la proximidad geográfica puede ser relevante en relación con temas como la seguridad, la inmigración, el terrorismo etc. De ahí, por ejemplo, la especial importancia que tienen para España los países del Magreb.

- Cultural. Hay una línea de razonamiento que señala que la globalización, los viajes, Internet, la homogeneización de las pautas educativas, etc., han contribuido a que los aspectos culturales pierdan importancia en las relaciones internacionales. Según este planteamiento, en el mundo, con la globalización, se habría consolidado una cultura internacional de negocios cada vez más homogénea. Frente a estos planteamientos, la visión alternativa es que los factores culturales continúan afectando de manera importante a la forma como se realizan los negocios internacionales, cómo se desarrolla la actividad internacional de la empresa, en especial a la forma como se lleva a cabo un proceso de negociación.
- Comercial. El punto clave en relación con la distancia comercial es si existen o no acuerdos comerciales y de inversiones que favorezcan las relaciones económicas con el país: acuerdos de asociación o de libre comercio entre la Unión Europea y el país (recordemos que la política comercial en la UE no es una competencia nacional sino europea), acuerdos sobre protección recíproca de inversiones y convenios sobre doble imposición, etc.

- Potencialidad de la oferta económica. Aquí habría que analizar diversas cuestiones, como si se dispone de productos que se demandan en el otro país, que se adecúan a las pautas de sus consumidores, así como la imagen de marca país que se proyecta desde el punto de vista económico y tecnológico.

En el siguiente cuadro resumimos los criterios de valoración de países que hemos expuesto en los párrafos anteriores.



El análisis país es una tarea clave de la inteligencia económica, no sólo para los gobiernos sino también para las empresas, y en particular para las instituciones financieras que tienen que conceder créditos y las instituciones de seguros que tienen que asegurar operaciones. Es una tarea imprescindible para todos los agentes que contraen riesgos en su actividad internacional. Tener un análisis adecuado de la situación de un país en el que, de una u otra forma, se va a operar, permite identificar los riesgos a los que se van a enfrentar estos agentes y tomar medidas para mitigarlos.

De ahí que diversas organizaciones realicen estudios de análisis país, con diferentes perspectivas o enfoques. Estos estudios son una fuente muy valiosa de información para gobiernos y empresas. Podrían mencionarse una variedad de estudios de este tipo, como el *Global Competitiveness Report* que elaboraba el *World Economic Forum*, un estudio con un enfoque generalista que analizaba un amplio abanico de aspectos. La última edición publicada, sin embargo, es de 2019-2020.

El proyecto *Business Ready* del Banco Mundial también tiene un carácter generalista, pues toca todos los aspectos relevantes de una economía, aunque con un cierto énfasis en los aspectos regulatorios¹¹.

Existen estudios que se centran en aspectos más concretos. El *Global Talent Competitiveness Index*, que elabora INSEAD, analiza la situación del talento¹². El *Global Innovation Index*, que elabora WIPO (*World Intellectual Property Organization*), analiza el estado de la innovación¹³. El *FDI Confidence Index* de la consultora Kearney identifica y analiza los 25 países del mundo más atractivos para la inversión extranjera¹⁴.

Los anteriores son algunos ejemplos de estudios de calidad que aportan información de gran utilidad para llevar a cabo análisis de inteligencia sobre la situación y perspectivas de los países.

En España no abundan los estudios de este tipo, realizados desde la perspectiva y los intereses españoles. Una de las iniciativas más interesantes es el Índice CaixaBank para la Internacionalización Empresarial (ICIE), publicado en 2019 por CaixaBank Research¹⁵.

ICIE es un índice que clasifica 67 países según su potencial de internacionalización desde la perspectiva de las empresas españolas. Este índice se elabora a partir del análisis de los principales aspectos que determinan la decisión de internacionalización de estas empresas en un determinado país.

En el cuadro adjunto podemos ver los aspectos que valora este índice, clasificados en cinco grandes pilares (con la ponderación que se asigna a cada uno de ellos) y en una serie de subpilares.

¹¹ <https://www.worldbank.org/en/businessready>

¹² https://www.insead.edu/system/files/2025-11/GTCI_2025_report.pdf

¹³ <https://www.wipo.int/web-publications/global-innovation-index-2025/en/index.html>

¹⁴ <https://www.kearney.com/service/global-business-policy-council/foreign-direct-investment-confidence-index/2025-full-report>

¹⁵ <https://www.caixabankresearch.com/es/hemeroteca/indice-caixabank-internacionalizacion-empresarial-icie-2019>

Indice Caixabank para la internacionalización empresarial 2019

Descripción de los pilares y subpilares del ICIE

<i>Pilares (peso en %)</i>	<i>Subpilares</i>
1. Accesibilidad (26%)	1.1 Distancia, comunicaciones y acuerdos con España 1.2 Infraestructuras
2. Facilidad de operar (18%)	2.1 Facilidad de desarrollo de negocio 2.2 Condiciones laborales 2.3 Relaciones de inversión con España
3. Atractivo comercial (36%)	3.1 Poder adquisitivo 3.2 Gustos parecidos a los de España
4. Entorno financiero e innovador (15%)	4.1 Crédito y desarrollo financiero 4.2 Capacidad de innovación
5. Estabilidad (5%)	5.1 Institucional 5.2 Macroeconómica

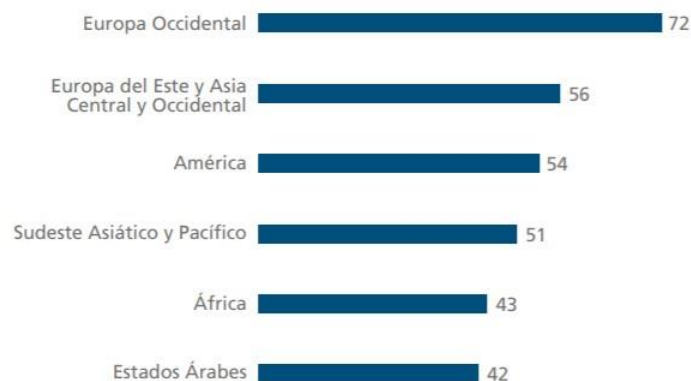
Fuente: CaixaBank Research.

En el cuadro adjunto se recoge la clasificación y puntuación (sobre un máximo de 100 puntos) que el ICIE otorga a las principales zonas del mundo.

Indice Caixabank para la internacionalización empresarial 2019

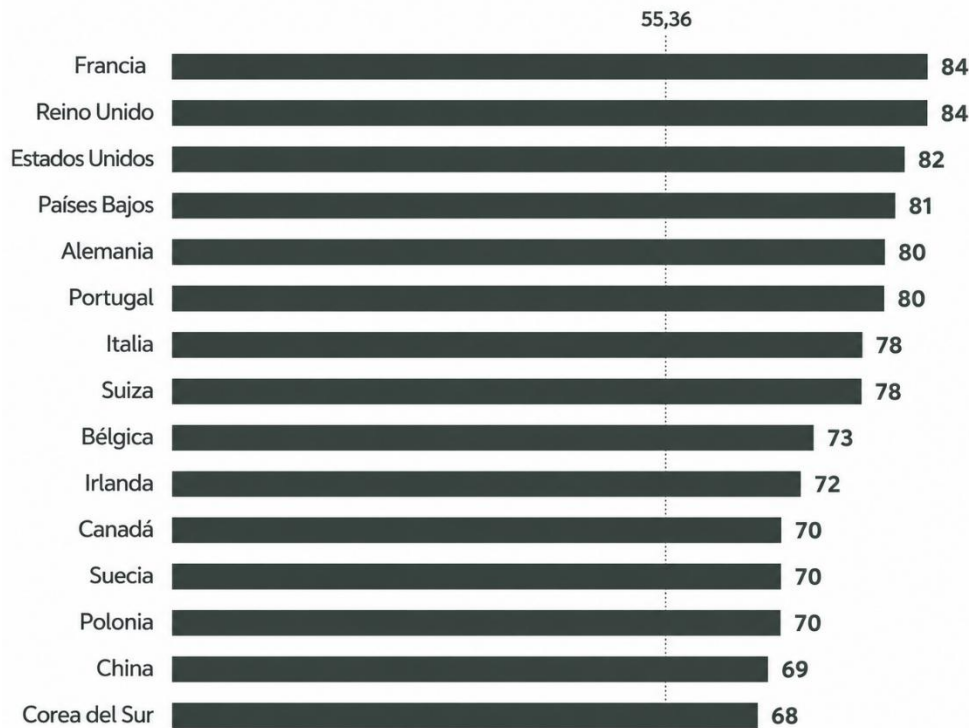
Comparativa regional

(Mín. 0 - Máx. 100)



Fuente: CaixaBank Research.

Finalmente, recogemos en este último gráfico la lista de los 15 países que obtienen una mayor valoración en el ICIE.



Iniciativas de diplomacia económica de España con una orientación geográfica

La Administración española ha aprobado una serie de planes y estrategias de diplomacia económica, que están basadas en criterios de valoración del tipo de los que hemos expuesto en este epígrafe.

Recogemos a continuación algunos de los planes y estrategias más destacados aprobados en los últimos años.

- Estrategia de Acción Exterior de España 2025-2028. Una política exterior con identidad propia.

Se trata de una estrategia de carácter general, no estrictamente económica, que expone las líneas básicas de la política exterior española.

https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Documents/EAE_2025-2028/Estrategia%20de%20Acci%C3%B3n%20Exterior%202025-2028.pdf



- Estrategia España-África 2025-2028
La última versión del Plan África que viene elaborando desde hace años el Ministerio de Asuntos Exteriores.
<https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Noticias/Paginas/Noticias/Estrategia-Espa%C3%B1a-%C3%81frica-2025-2028-relaci%C3%B3n-estrat%C3%A9gica.aspx>
- Estrategia española para Asia-Pacífico 2026-2029
Última edición de la estrategia para la zona de Asia-Pacífico, presentada por el Ministerio de Asuntos Exteriores a principios de 2026.
https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/PublicacionesOficiales/2018_02 ESTRATEGIA%20ASIA.pdf
- Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027
Centrada en la proyección económica a largo plazo (diez años), la estrategia de internacionalización presentada por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.
https://comercio.gob.es/es-es/estrategia_internacionalizacion/paginas/estrategia-internacionalizacion.aspx
- Plan de Acción para la internacionalización de la economía española 2019-2020
La Estrategia de Internacionalización mencionada en el punto anterior se desarrollaría mediante planes bienales. El primero de estos planes se aprobó

en 2019 para el periodo 2019-2020.

https://comercio.gob.es/es-es/estrategia_internacionalizacion/paginas/plan-accion-internacionalizacion-2019-20.aspx

- Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española 2021-2022
Segundo plan bienal para el desarrollo de la Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027.
https://comercio.gob.es/es-es/estrategia_internacionalizacion/paginas/plan-accion-2021-2022.aspx
- Actualización de la Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027.
Actualización de la Estrategia de Internacionalización realizada en 2023.
https://comercio.gob.es/es-es/estrategia_internacionalizacion/Documents/Actualizaci%C3%B3n%20de%20la%20Estrategia%20de%20Internacionalizaci%C3%B3n%20de%20la%20Econom%C3%ADa%20Espa%C3%B1ola%202017-2027-1.pdf
- Plan de choque frente a la COVID-19 en apoyo a la internacionalización
Plan elaborado por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo en 2020.
https://comercio.gob.es/es-es/estrategia_internacionalizacion/Documents/plan-choque-covid-19-apoyo-internacionalizacion.pdf
- Países con Actuación Sectorial Estratégica (PASE)
Ejercicio PASE (Países con Actuación Sectorial Estratégica), que recoge una selección de doce países de actuación prioritaria en determinados sectores.
https://comercio.gob.es/es-es/estrategia_internacionalizacion/Paginas/Pase.aspx
- Estrategia Horizonte África
En 2020 la Secretaría de Estado de Comercio aprobó la Estrategia Horizonte África con el objetivo de incrementar la presencia empresarial, institucional y financiera de España en África.
En julio de 2023 se llevó a cabo una revisión de la estrategia con el fin de cuantificar los resultados e identificar acciones de éxito y áreas de mejora.
https://comercio.gob.es/es-es/estrategia_internacionalizacion/Paginas/Estrategia_Horizonte_Africa.aspx

7.2. Criterios de valoración de operaciones

Además del análisis país, los gobiernos deben tener en su diplomacia económica unos criterios para valorar las operaciones concretas, independientemente del país en el que vayan a ser realizadas, que les permitan determinar cuáles son las más favorables de

acuerdo con esos criterios, y por tanto las que merecen recibir un mayor apoyo. Una empresa puede tener una operación, de exportación o de inversión en un país y solicitar apoyo del gobierno (financiación, apoyo institucional, etc.). ¿Cómo valorar desde un gobierno el interés de la operación?

Para analizar una operación, cabe mencionar los siguientes criterios de valoración:

- El efecto sobre las exportaciones, el criterio más inmediato y básico en el caso de una operación de exportación. ¿Genera ésta un volumen apreciable de exportaciones?
- La potencialidad del sector al que pertenece la operación, tanto en el país en el que se va a realizar como en los mercados internacionales en general. Si se trata de un sector que tiene en éstos una gran potencialidad futura, ello sería un incentivo para asignar recursos públicos con el fin de apoyar el que empresas del país obtengan contratos y referencias en el mismo.
- El impacto público y su efecto sobre la imagen del país. Los grandes proyectos, como los puertos, autopistas, aeropuertos, ferrocarriles o plantas industriales, por ejemplo, suelen tener un impacto en los medios de comunicación que pueden contribuir a reforzar positivamente la imagen del país cuya empresa los realiza. Es también importante ver cómo de alineados están los objetivos políticos de un país con las operaciones en cuestión. Por ejemplo, España ha hecho de la transición ecológica y hacia las energías renovables una política bandera. Favorecer a empresas que lleven a cabo inversiones y proyectos en este ámbito está alineado con prioridades nacionales.
- El nivel tecnológico. Los gobiernos suelen valorar más positivamente aquellos proyectos que suponen la incorporación y el desarrollo de tecnologías avanzadas, porque contribuyen a mejorar la imagen del país y potencian en éste el desarrollo de actividades de alto valor añadido.
- La movilización de otras fuentes de financiación. Hay operaciones de gran tamaño en las que los gobiernos pueden tener dificultades para facilitar la obtención de toda la financiación necesaria. Operaciones en las que se contemplan la aportación de otras fuentes de financiación aparte de las nacionales –por ejemplo porque la empresa va en consorcio con empresas de otros países o porque el proyecto cuenta con financiación de una institución financiera multilateral– recibirán en principio una valoración más positiva.
- El denominado “efecto pionero”. Si un proyecto es el primero que se realizaría en un país que tiene una buena valoración, y en un sector con elevada potencialidad, la diplomacia económica le puede dar una valoración especialmente positiva, al considerar que es una referencia que facilitará la consecución posterior de otros contratos.

8- Recomendaciones para una diplomacia económica efectiva

La creciente complejidad del entorno económico internacional y la multiplicación de los actores, instrumentos y objetivos que configuran la diplomacia económica contemporánea plantean nuevas exigencias. En este contexto, recogemos en este epígrafe una serie de recomendaciones que hemos estimado convenientes para disponer de una diplomacia económica efectiva, y una gran mayoría de los cuales hemos aludido en las páginas de este trabajo.

No pretendemos hacer un análisis completo de los diferentes temas que se podrían plantear en relación con la diplomacia económica. Nos centramos en temas de especial relevancia en la época actual.

Estas recomendaciones responden en buena parte a una idea de fondo: que la eficacia de la diplomacia económica no depende únicamente de la calidad de los instrumentos disponibles, sino también de la capacidad institucional para articular su uso de manera efectiva, con la participación de todos los órganos de la Administración y de los agentes económicos involucrados (empresas, asociaciones empresariales, cámaras de comercio, etc.).

En el siguiente gráfico recogemos un esquema de los temas que vamos a desarrollar en este apartado, que hemos agrupado en tres grandes apartados: coordinación y gobernanza; capacidades e instrumentos; difusión y vínculos externos.

Coordinación y gobernanza

Coordinación nacional

Organismos alineados en objetivos comunes

Coordinación europea

Promover y mantener una posición común en la UE

Planificación estratégica

Prioridades, metas y evaluación, orientación a medio y largo plazo

Capacidades e instrumentos

Inteligencia económica

Anticipar oportunidades y riesgos del entorno internacional.
Potenciar los servicios en embajadas.

Servicio exterior

Embajadas y consulados con mayor capacidad. Formación, recursos y mandato reforzado.

Difusión y vínculos externos

Sector empresarial

Diálogo entre Administración y empresas privadas.

Cooperación al desarrollo

Sinergias entre política exterior, empresas y ayuda al desarrollo, colaboración ONG.

Diáspora española

Aprovechamiento del activo de profesionales españoles en el exterior.

Difusión en la sociedad

Comunicar a la sociedad el valor de la diplomacia económica.

Herramientas indirectas

Inst. Cervantes, Red de Casas, Fundaciones Consejo, Fund. Carolina, Ceseden, etc.

8.1. La coordinación institucional en el ámbito nacional

La diplomacia económica es, por su propia naturaleza, un ámbito de política pública transversal que involucra a una pluralidad de ministerios, agencias y organismos, con competencias que pueden estar parcialmente solapadas. En la mayoría de los países europeos, la acción económica exterior se distribuye entre el ministerio responsable de asuntos exteriores, el ministerio de economía o comercio, el ministerio encargado de la industria, los organismos públicos de promoción de exportaciones e inversiones, las agencias de innovación y transferencia tecnológica y, en los Estados con estructura territorial descentralizada, los gobiernos regionales con competencias en internacionalización –en el caso de España, las comunidades autónomas y los gobiernos municipales–.

A esta pluralidad de actores se añaden las entidades financieras públicas con mandato de apoyo a la internacionalización empresarial –como serían, en el caso de España, el Instituto de Crédito Oficial, Cofides o Cesce–, así como otros organismos cuya función pueda ser relevante para la actividad económica internacional.

Esta fragmentación institucional puede ser una fuente de disfunciones. La ausencia de mecanismos eficaces de coordinación entre estos actores genera con frecuencia solapamientos de funciones, duplicidades en la utilización de recursos, lagunas en la cobertura de determinados ámbitos de actuación y, en los casos más graves, mensajes o iniciativas contradictorios en la proyección exterior del país. La consecuencia puede ser una pérdida de eficacia que se traduce en oportunidades desaprovechadas para las empresas nacionales y en una capacidad de influencia internacional inferior a la que correspondería en función del peso del país.

Para abordar esta problemática, es preciso el establecimiento o el fortalecimiento de mecanismos de coordinación institucional que permitan articular una visión estratégica compartida y dirimir los conflictos de competencia entre organismos.

Igualmente relevante es la coordinación de las representaciones diplomáticas en el exterior. La integración funcional de las Embajadas, Consulados y sus departamentos sectoriales en la red institucional de apoyo a la internacionalización constituye una condición necesaria para que la red diplomática pueda desempeñar eficazmente su papel como plataforma de proyección económica exterior.

A ello debe añadirse, como se ha señalado en este estudio, la necesidad de dotar a la red exterior de recursos suficientes, así como de perfiles profesionales adecuados que permitan a los diplomáticos económicos actuar como interlocutores competentes tanto ante las autoridades del país receptor como ante el tejido empresarial nacional.

Es necesaria también la coordinación entre los órganos centrales de una Administración y los órganos que puedan existir a nivel regional. En el caso de España, esto se articula través del Consejo Interterritorial de Internacionalización (CII). Según indica su reglamento, el CII es “un foro de debate e intercambio de información entre los distintos órganos de la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades y Ciudades Autónomas y los representantes del sector privado. El CII actuará en favor de la

internacionalización de la empresa española, mediante la implantación de políticas de promoción en el exterior y de atracción de la inversión extranjera en España”¹⁶.

8.2. Coordinación con instituciones cuya actividad tiene un efecto indirecto en la diplomacia económica

Cuando se habla de diplomacia económica, la atención recae casi siempre sobre los instrumentos obvios: Embajadas y sus Oficinas Comerciales, misiones empresariales, acuerdos de libre comercio, instrumentos de financiación a la exportación, etc. Sin embargo, existe un segundo nivel de actuación igualmente relevante, aunque menos visible: el conjunto de iniciativas culturales, educativas y empresariales que, sin tener un mandato económico específico, tienen un impacto en la proyección exterior de la economía. España cuenta con varios de estos instrumentos. El reto es activarlos de forma coordinada. Vamos a repasar en este epígrafe algunos de ellos.

- El Instituto Cervantes. El español es la segunda lengua materna del mundo por número de hablantes y la cuarta más utilizada en internet. Esta difusión tiene un valor económico que con frecuencia se pasa por alto: las empresas españolas que operan en América Latina, en comunidades hispanas de Estados Unidos o en países con creciente interés por aprender español tienen una ventaja competitiva en términos de comunicación, negociación y construcción de relaciones. El Instituto Cervantes, con su red de centros en más de 90 países, es el principal vehículo público de promoción de esa ventaja. Pero su potencial como apoyo a la diplomacia económica podría ser explotado con más intensidad. Una articulación más estrecha entre su actividad y los organismos de promoción exterior –compartiendo redes de contacto, o identificando en sus comunidades de alumni a interlocutores relevantes para las empresas españolas– transformaría un activo cultural en una herramienta de apoyo a la internacionalización de la economía.
- La Red de Casas. Casa América, Casa Árabe, Casa Asia, Casa Mediterráneo y Casa África llevan a cabo una valiosa actividad para promover las relaciones con sus ámbitos geográficos. Algunas de ellas cuentan incluso con departamentos específicos para temas económicos. Su función es tender puentes entre España y sus zonas de actuación, a través del diálogo cultural, académico y social.
- Las Fundaciones Consejo. Nacidas con el propósito de gestionar y profundizar las relaciones bilaterales entre España y países o regiones de interés estratégico, estas fundaciones –existentes con Estados Unidos, India, Brasil, Colombia, Perú, China, Japón, Australia– tienen una estructura híbrida. Agrupan en sus patronatos y actividades a representantes del sector público, el mundo empresarial, las universidades, los medios de comunicación y la sociedad civil, lo que les permite tener una visión integral de la relación bilateral y actuar como vehículo de comunicación entre ámbitos que raramente se comunican de forma fluida. Desde la perspectiva de la diplomacia económica su aportación es múltiple, aunque varía notablemente de unas a

¹⁶ <https://www.icex.es/content/dam/es/icex/documentos/quienes-somos/transparencia/informacion-general/pdf/dax2018790062.pdf>

otras fundaciones. En primer lugar, generan conocimiento de mercado de alta calidad: sus informes, eventos y redes de expertos producen inteligencia sobre el entorno político, regulatorio y empresarial de los países con los que trabajan que complementa lo que ofrecen los canales oficiales. En segundo lugar, facilitan el acceso a interlocutores de alto nivel en los países. Y, en tercer lugar, contribuyen a potenciar la imagen y la reputación de España.

- La acreditación de los Embajadores Honorarios de la Marca España. Se trata de una iniciativa del Foro de Marcas Renombradas Españolas (FMRE) que tiene por objeto ofrecer un reconocimiento público a las personas, físicas o jurídicas, de nacionalidad española, que hayan contribuido significativamente a la generación y al fortalecimiento de una imagen positiva de España en el exterior. Una persona reconocida y respetada que habla bien de un país, que transmite una imagen positiva del mismo, contribuye a reforzar esta imagen. El programa de Embajadores de la Marca España parte de esa premisa: identificar a figuras del deporte, la cultura, la gastronomía, la ciencia o los negocios cuya trayectoria proyecta una imagen positiva de España en el exterior, y activarlas de forma coordinada en mercados y sectores prioritarios.
- La Fundación Carolina. Especializada en becas de posgrado e investigación para profesionales iberoamericanos, la Fundación Carolina lleva décadas construyendo una red de personas que han estudiado y vivido en España, han forjado aquí vínculos académicos y personales, y que desde sus posiciones en gobiernos, universidades, empresas y organismos internacionales mantienen una relación privilegiada con el país. El retorno económico de esta iniciativa es difícil de cuantificar, pero puede ser significativo: cada decisión de compra, cada proceso de licitación, en cada negociación bilateral en la que participa un antiguo becario puede influir una predisposición favorable hacia España.
- Las iniciativas de Marca España. Detrás de todos estos instrumentos subyace una cuestión más amplia: la de la Marca España entendida no como campaña de comunicación sino como la promoción de la imagen de España como activo estratégico colectivo. Los países que mejor han gestionado su imagen exterior han entendido que una marca país consistente favorece su proyección económica exterior. España tiene los ingredientes para construir ese relato: una posición geográfica única como nexo entre Europa, América y África; una lengua compartida con más de 500 millones de personas; sectores de excelencia en campos económicos muy diversos; y una potente red de relaciones históricas con América Latina.
- El Ceseden. El Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional ocupa un lugar singular en este ecosistema. Como centro de pensamiento y formación en el ámbito de la defensa y la seguridad nacional, su contribución a la diplomacia económica es indirecta pero real. Los programas de formación para militares extranjeros, la participación española en misiones internacionales y las redes de relación institucional que genera la cooperación en materia de defensa abren puertas en países donde las Fuerzas Armadas tienen un peso económico directo o una influencia determinante sobre las decisiones de compra de tecnología, equipamiento e infraestructura. En esos

contextos –frecuentes en África, Oriente Medio y partes de Asia y América Latina– las relaciones de seguridad y defensa y la diplomacia económica tienen claras sinergias.

- Las Cámaras de Comercio Españolas Oficiales en el Extranjero. Existen más de 40 Cámaras, agrupadas en dos federaciones: FECECA (Federación de Cámaras Oficiales de Comercio en América) y FEDECOM (Federación de Cámaras Oficiales de Comercio de España en Europa, África, Asia y Oceanía). Estas Cámaras agrupan a un número elevado de empresas y profesionales, tanto españoles como extranjeros con interés económico en España.

Una tarea pendiente es establecer mecanismos de coordinación entre todas estas instituciones. Con esa finalidad, una recomendación sería organizar, por ejemplo, una vez al año, una conferencia en la que participaran estas instituciones junto con las instituciones de la Administración más específicamente relacionadas con la diplomacia económica. Estas conferencias tendrían varios objetivos:

- Promover un mayor conocimiento mutuo a través del intercambio de experiencias. Cada institución acumula aprendizajes sobre su ámbito de actuación, sobre cómo relacionarse con determinados interlocutores en distintos contextos culturales, sobre qué iniciativas han generado impacto real y cuáles no han alcanzado los resultados deseados. Ese conocimiento con frecuencia no trasciende los límites de cada organización. Compartirlo en un foro común permitiría a cada institución identificar prácticas transferibles y adaptarlas a su propio contexto, evitando que se repitan errores ya cometidos por otros y aprovechando soluciones que han demostrado su eficacia.
- Compartir el análisis del entorno internacional. Cada institución desarrolla su actividad en geografías concretas y acumula una percepción propia sobre la situación política, social y económica de los países y regiones en los que opera. El Cervantes conoce la evolución de las élites culturales y educativas; las Casas tienen acceso a actores de la sociedad civil y del mundo académico; las Fundaciones Consejo mantienen relaciones con decisores políticos y empresariales; el Ceseden tiene visión sobre las dinámicas de seguridad regional. Poner en común esas perspectivas enriquecería el análisis y el conocimiento de todos los participantes.
- Identificar oportunidades concretas de colaboración. Más allá del intercambio de información, una conferencia de estas características sería un punto de encuentro y de un mejor conocimiento entre las instituciones participantes, lo que podría contribuir a la identificación de posibilidades de colaboración.

En definitiva, lo que se propone con esta conferencia es favorecer un mejor conocimiento entre las instituciones participantes, que tienen el denominador común de que su actividad tiene una proyección exterior, reforzar el análisis de la situación y de las cuestiones internacionales y facilitar posibilidades concretas de colaboración entre esas instituciones.

En esta conferencia podrían ser invitados para participar en algunas de sus actividades representantes del sector privado, en función de los temas que se trataran.

8.3. La coordinación con otros socios en el marco europeo

Esta recomendación apunta hacia la dimensión supranacional de la diplomacia económica y, en particular, hacia las oportunidades que ofrece el marco de la Unión Europea para potenciar la eficacia de la acción exterior de sus Estados miembros en materia económica. En un contexto en el que las economías nacionales de los países europeos, consideradas individualmente, carecen del peso suficiente para influir de manera decisiva en la economía internacional, la coordinación en el seno de la Unión Europea puede ser un multiplicador de poder.

La política comercial común de la Unión Europea ofrece ya, en sí misma, un marco de actuación colectiva de notable potencia, en la medida en que le permite negociar acuerdos comerciales y de inversión con terceros países con el respaldo que supone una de las mayores potencias económicas del mundo. Hay por otra parte iniciativas internacionales europeas de gran interés desde el punto de vista de sus oportunidades económica, como sería el programa Global Gateway, en el que sería deseable potenciar la coordinación a nivel europeo.

Sin embargo, más allá de este marco formal, existen amplios márgenes para el desarrollo de formas de coordinación entre los Estados miembros en ámbitos que, sin ser de competencia exclusivamente comunitaria, se beneficiarían de una aproximación concertada. La identificación conjunta de dependencias estratégicas en suministros, la coordinación de las posiciones nacionales ante terceros países en negociaciones de carácter económico, el intercambio sistemático de información sobre riesgos y oportunidades en mercados específicos, la ya citada coordinación del control de inversiones extranjeras, o la actuación coordinada de las redes diplomáticas nacionales en países de especial relevancia, constituyen ejemplos de ámbitos en los que la cooperación entre Estados miembros puede generar sinergias positivas.

Esta coordinación resulta especialmente pertinente en el contexto de la agenda de Autonomía Estratégica Abierta de la Unión Europea, que ha puesto de relieve la necesidad de una respuesta colectiva europea ante los desafíos que se plantean en la escena internacional.

La identificación y gestión de vulnerabilidades en cadenas de suministro estratégicas difícilmente puede abordarse de manera eficaz desde una perspectiva exclusivamente nacional, habida cuenta de la integración de los mercados europeos y de la naturaleza transfronteriza de los riesgos implicados. En este sentido, los mecanismos de coordinación desarrollados en el seno del Consejo de la Unión Europea, así como las iniciativas impulsadas desde la Comisión Europea en materia de seguridad económica -entre las que destaca la Estrategia Europea de Seguridad Económica adoptada en 2023¹⁷-, ofrecen marcos institucionales que los Estados miembros pueden aprovechar de manera más activa.

¹⁷ <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/european-economic-security/>

La coordinación europea en materia de diplomacia económica no debe entenderse como un proceso de sustitución de las capacidades nacionales, sino como una complementariedad. Las redes diplomáticas nacionales poseen conocimientos, relaciones y capacidades de presencia territorial que la diplomacia europea, por sí sola, no puede remplazar. La clave reside, por tanto, en articular mecanismos que permitan combinar la acción colectiva europea -allí donde el peso conjunto de la UE ofrece ventajas claras- con la acción diplomática bilateral de cada Estado miembro, que conserva una relevancia en aquellos ámbitos en los que los vínculos históricos, culturales y políticos, las relaciones personales, la presencia continuada y el conocimiento del entorno local son algunos factores determinantes para el éxito de la acción exterior.

En todo caso, los países europeos, y entre ellos España, lógicamente, deben actuar con cuidado a la hora de tomar decisiones unilaterales en cuestiones internacionales o relaciones con otros países (por ejemplo, medidas relativas a inmigración), con el fin de evitar que se produzcan disfunciones por la adopción de políticas dispares o contradictorias en el seno de la UE. Es necesario hacer un esfuerzo para desarrollar una política común europea, algo que se reclama con insistencia desde medios políticos, empresariales, académicos.

En definitiva, el fortalecimiento de la diplomacia económica de un país europeo pasa por abordar los desafíos de coordinación que se plantean en dos niveles complementarios: el nacional, mediante la articulación de un sistema institucional integrado que ponga en valor el conjunto de capacidades disponibles; y el europeo, mediante una participación activa en los marcos de cooperación que ofrece la Unión.

Ambas dimensiones presentan una relación de refuerzo recíproco: una diplomacia económica nacional sólidamente estructurada permite a los Estados contribuir de manera más eficaz a la coordinación europea y aprovechar plenamente sus beneficios; a su vez, una participación activa y coherente en el marco europeo amplía el alcance y potencia la eficacia de la acción diplomática nacional. La articulación equilibrada de ambos niveles de actuación constituye, en el contexto internacional actual, un requisito indispensable para que los países europeos defiendan con efectividad sus intereses económicos.

En todo caso, es preciso ser consciente de las dificultades para articular una política europea en determinados campos, como la promoción comercial. Los países europeos en general compiten entre ellos en los mercados internacionales, aunque hay casos de colaboración que se plasman en la formación de consorcios formados por empresas de varios países (que son fruto normalmente de una dinámica empresarial más que de iniciativa gubernamental). En donde sí hay una clara ventana de coordinación es en la negociación por parte de la Unión Europea de acuerdos de asociación, libre comercio, etc., con terceros países o agrupaciones de países.

8.4. Planificación estratégica de las actuaciones de diplomacia económica

La diplomacia económica, para ser verdaderamente eficaz, no puede limitarse a una sucesión de actuaciones reactivas y desconectadas entre sí. Requiere, por el contrario, una planificación que dote de coherencia y continuidad a la acción exterior económica del Estado.

Uno de los déficits más recurrentes en la práctica de la diplomacia económica es la ausencia de una planificación estratégica sistemática que articule con efectividad el conjunto de actuaciones. Con demasiada frecuencia, las actividades de diplomacia económica –visitas oficiales, misiones comerciales, participación en foros internacionales, negociaciones bilaterales o internacionales– se planifican y ejecutan de manera dispersa, respondiendo a la lógica de una coyuntura inmediata antes que a una visión de conjunto previamente definida. El resultado es una acción exterior económica que, pese a movilizar recursos considerables, no alcanza el impacto que podría generar si sus distintos componentes se articularan con una planificación a medio y largo plazo.

Es conveniente elaborar planes globales de acción en materia de diplomacia económica que definan, para un horizonte temporal de varios años, los objetivos prioritarios, los mercados y socios de mayor relevancia, los sectores prioritarios de actuación y los instrumentos que se movilizarán para alcanzar los objetivos que se establezcan.

Este plan estratégico debe ser el resultado de un proceso de deliberación que involucre al conjunto de los actores con relevancia en materia de acción exterior económica, y debe contar con el respaldo político necesario para garantizar su continuidad más allá de los ciclos electorales, que pueden ser una causa de discontinuidad en la acción exterior de los Estados. La diplomacia económica debe ser una política de Estado.

Un ejemplo de la importancia de esta planificación integrada lo constituyen las visitas y viajes oficiales, que representan uno de los instrumentos más potentes de la diplomacia económica pero que con frecuencia se planifican de manera individual y desconectada, en función de la agenda política inmediata, sin insertarlos en una lógica de conjunto. Una visita oficial al más alto nivel tiene un impacto estratégico muy superior cuando forma parte de una secuencia de actuaciones orientadas a consolidar una relación bilateral, abrir un determinado mercado o impulsar una negociación en curso, que cuando se concibe como una acción aislada.

La planificación anticipada de la agenda de visitas oficiales, con suficiente antelación como para permitir una preparación rigurosa, la identificación de los intereses empresariales que pueden verse beneficiados y el diseño de actuaciones de seguimiento posteriores, es una condición necesaria para maximizar el retorno diplomático y económico de los viajes oficiales.

Esta planificación estratégica debe extenderse igualmente a otros ámbitos de la diplomacia económica. Como ejemplo puede mencionarse la participación en organizaciones económicas internacionales, donde la defensa eficaz de los intereses nacionales exige una preparación técnica y política con un planteamiento a largo plazo.

Un objetivo, que no es nuevo, es potenciar la presencia de profesionales del país en los organismos internacionales. Los profesionales españoles deben estar preparados y concienciados de que una de sus funciones es servir de apoyo a las empresas españolas, que con frecuencia han tropezado con funcionarios españoles recelosos a prestar esta ayuda, debido a una pretendida “neutralidad” en el ejercicio de sus funciones. Este tipo de reticencias no lo tienen los representantes en organismos internacionales de otros países.

8.5. Fortalecimiento de los sistemas de inteligencia económica

Existe una clara necesidad de desarrollar sistemas robustos de inteligencia económica que permitan a los países anticipar, comprender y responder con eficacia a las transformaciones y perturbaciones de un entorno económico internacional de creciente complejidad e incertidumbre. En un contexto marcado por la intensificación de las tensiones geopolíticas y la recurrencia de crisis sistémicas de diversa naturaleza, la capacidad de anticipación estratégica se ha convertido en una necesidad para la eficacia de la diplomacia económica.

La inteligencia económica en lo que se refiere a la proyección exterior, entendida en un sentido amplio, comprende el conjunto de actividades orientadas a la recopilación, procesamiento, análisis y difusión de información relevante para la toma de decisiones en materia de política económica exterior y de estrategia empresarial internacional. Su objeto no se limita al análisis de los mercados y las oportunidades de negocio en el exterior, sino que se extiende a la identificación de riesgos de naturaleza diversa: riesgos geopolíticos, riesgos comerciales asociados a la situación individual de socios económicos en otros países, riesgos de dependencia estratégica, riesgos regulatorios, riesgos cibernéticos, riesgos derivados de la actuación de actores estatales extranjeros en los mercados nacionales, riesgos asociados a sanciones o medidas de coerción económica.

La justificación de esta recomendación se hace especialmente evidente cuando se consideran los episodios recientes que han sacudido el orden económico internacional. La pandemia de COVID-19 puso de relieve la vulnerabilidad de las economías nacionales ante disrupciones súbitas en las cadenas de suministro globales. Puso asimismo de manifiesto que la mayoría de los gobiernos carecían de sistemas de alerta temprana capaces de anticipar y gestionar este tipo de *shocks*. Las crisis energéticas desencadenada por la invasión rusa de Ucrania o por la guerra de Irán evidenció los riesgos de una dependencia excesiva respecto a proveedores únicos en sectores estratégicos y la ausencia de análisis prospectivos que hubieran permitido diseñar estrategias de diversificación con la antelación necesaria. Y la creciente utilización de la interdependencia económica como instrumento de presión política por parte de grandes potencias -fenómeno conocido por su denominación en inglés *weaponization*- ha puesto de relieve la necesidad de disponer de capacidades de información y análisis que permitan identificar y gestionar con suficiente antelación los riesgos.

Para responder a estos desafíos, los países deben invertir de manera decidida en el desarrollo de capacidades de inteligencia económica en varios niveles. En el plano institucional, es necesario contar con organismos especializados en análisis estratégico económico, dotados de los recursos humanos y tecnológicos necesarios y conectados de manera efectiva tanto con las representaciones diplomáticas en el exterior como con los ministerios e instituciones con responsabilidades en materia de política económica exterior.

En el plano metodológico, es preciso desarrollar marcos analíticos que integren dimensiones económicas, geopolíticas, tecnológicas y de seguridad, superando los compartimentos estancos que en ocasiones limitan la calidad del análisis estratégico en

las Administraciones públicas. Y en el plano de la cooperación internacional, resulta imprescindible aprovechar los marcos de intercambio de información e inteligencia económica disponibles en el seno de la Unión Europea, así como los canales de cooperación con socios estratégicos de confianza, para complementar las capacidades nacionales de inteligencia.

Por otra parte, es necesario establecer canales de comunicación con el mundo empresarial, de forma que la inteligencia que se recopile a nivel oficial pueda servir también a las necesidades de las empresas. De poco sirve que las Embajadas, sus Oficinas Comerciales y los organismos de promoción exterior acumulen información si ésta permanece confinada en los circuitos administrativos y no alcanza al tejido empresarial.

Es imprescindible, por tanto, contar con mecanismos sistemáticos de transferencia de información entre la Administración y las empresas. Ello requiere instrumentos concretos: plataformas digitales de acceso restringido donde las empresas puedan consultar análisis de mercado elaborados por la red exterior, protocolos de alerta temprana para sectores con presencia significativa en determinados países, informes periódicos adaptados a las necesidades específicas de distintos perfiles empresariales –por sector, por tamaño, por mercado de destino– y canales directos de consulta para empresas que afrontan operaciones o decisiones de inversión concretas en mercados complejos, y necesitan información que les permita reducir riesgos y optimizar la operación.

Merece una mención específica, en este contexto, la dimensión de la ciberseguridad económica, que ha emergido como uno de los vectores de mayor preocupación en los sistemas de inteligencia económica. La inteligencia económica debe contribuir a desarrollar capacidades de detección, análisis y respuesta ante amenazas cibernéticas de naturaleza económica.

Un buen sistema de inteligencia económica proporciona la base de conocimiento y anticipación que permite tomar decisiones informadas, identificar oportunidades antes que los competidores y gestionar los riesgos antes de que se materialicen en crisis.

8.6. Mejorar la efectividad y potenciar los recursos del servicio exterior y de las representaciones diplomáticas

Una diplomacia económica eficaz requiere de una red de representaciones diplomáticas en el exterior que esté dotada de los recursos humanos, materiales y tecnológicos necesarios para desempeñar con solvencia sus funciones. Por más sólida que sea la planificación estratégica o por más desarrollados que estén los sistemas de inteligencia económica en el nivel central, su impacto real depende en buena medida de la calidad y capacidad operativa de las estructuras diplomáticas desplegadas en el exterior.

En este sentido, el fortalecimiento del servicio exterior constituye una recomendación de carácter estructural cuya demora tiene costes directos y mensurables en términos de oportunidades económicas desaprovechadas, vulnerabilidades no detectadas e intereses nacionales insuficientemente defendidos.

En numerosos países, los presupuestos de acción exterior han sido objeto de recortes presupuestarios significativos en las últimas décadas, en el marco de políticas generales de consolidación fiscal y reestructuración del gasto público que no siempre han valorado adecuadamente el retorno estratégico y económico de la inversión en acción exterior. El servicio exterior de la UE, *European External Action Service (EEAS)*, ha puesto en marcha un plan de reestructuración de sus delegaciones, uno de cuyos objetivos es reducir gastos, un plan que supondrá una reducción drástica del tamaño de un cierto número de ellas¹⁸. En Estados Unidos, el presidente Trump desmanteló en 2025 la agencia de desarrollo USAID. Reino Unido ha reducido también de manera sustancial sus presupuestos para ayuda al desarrollo, con el fin de aumentar su presupuesto de defensa. En general, desde 2023 se registra una tendencia a la reducción de la ayuda oficial al desarrollo en los países de la OCDE¹⁹.

El resultado ha sido una red diplomática que, en ocasiones, opera con plantillas reducidas, infraestructuras y recursos tecnológicos insuficientes para responder a las exigencias de una agenda de diplomacia económica cada vez más compleja y exigente. Esta situación resulta un tanto paradójica en un contexto en el que los gobiernos proclaman simultáneamente la importancia de la internacionalización y de la seguridad económicas, sin dotar a los instrumentos llamados a implementarlas de los medios necesarios para hacerlo con eficacia.

La corrección de este déficit exige un replanteamiento de la lógica con la que se evalúa el gasto en el servicio exterior. Las representaciones diplomáticas deben ser concebidas como una infraestructura generadora de valor, cuyo rendimiento -en términos de contratos facilitados, inversiones atraídas, mercados abiertos, riesgos identificados, crisis gestionadas- supera con creces el coste de su mantenimiento. La adopción de sistemas de evaluación del impacto económico de la acción diplomática, con indicadores de resultados y metodologías de medición, contribuiría a fundamentar la argumentación a favor del apoyo presupuestario al servicio exterior.

Entre las carencias más relevantes que presentan las representaciones diplomáticas de la mayoría de los países europeos, destaca de manera particular la insuficiencia de capacidades especializadas en materia de inteligencia económica, que requiere competencias analíticas específicas que van más allá de una formación generalista. Sin embargo, en la práctica, muchas Embajadas no cuentan con una dotación adecuada de profesionales específicamente formados y dedicados a estas funciones. El reforzamiento de especialistas en inteligencia económica en las plantillas de las representaciones diplomáticas en los países de mayor relevancia estratégica debería constituir una prioridad.

Una dimensión de la acción de las representaciones diplomáticas que con frecuencia no recibe la atención que merece en el marco de la diplomacia económica es la función consular, y en particular la tramitación de visados de negocios. En un contexto en el que la movilidad internacional de empresarios, inversores, científicos y profesionales cualificados

¹⁸ <https://www.politico.eu/article/eu-diplomacy-downsize-staff-budgets-kaja-kallas/>

¹⁹ <https://www.oecd.org/en/topics/official-development-assistance-oda.html>

constituye un factor determinante de la competitividad económica, la capacidad de los consulados para procesar con agilidad las solicitudes de visado de carácter económico y empresarial tiene un impacto directo sobre la proyección económica exterior.

Sin embargo, en muchos países el servicio consular opera con recursos insuficientes, procedimientos burocráticos excesivamente rígidos y tiempos de resolución que resultan incompatibles con las exigencias de la actividad empresarial. La dilación en la concesión de visados de negocios puede traducirse en la pérdida de oportunidades de inversión, en la cancelación de acuerdos comerciales o en el deterioro de la imagen del país como socio económico eficiente y dinámico.

Abordar estos déficits mediante la asignación de recursos adicionales a los consulados con mayor volumen de solicitudes de naturaleza económica, la simplificación y digitalización de los procedimientos, la formación especializada del personal consular en la evaluación de perfiles empresariales y la introducción de mecanismos de tramitación preferente para visados vinculados a proyectos económicos de especial relevancia, constituyen medidas que pueden generar beneficios económicos significativos.

El fortalecimiento del servicio exterior y de las representaciones diplomáticas en el exterior no es una cuestión meramente administrativa o presupuestaria, sino una necesidad estratégica con implicaciones directas sobre la capacidad del Estado para defender y promover sus intereses económicos en el ámbito internacional. Dotar a las Embajadas y consulados de los recursos y los perfiles especializados constituye una inversión estratégica cuyo retorno, aunque no siempre fácilmente cuantificable en el corto plazo, resulta indispensable para una diplomacia económica eficaz.

8.7. Reforzar la comunicación y la interacción entre la Administración y el mundo empresarial

La diplomacia económica no puede concebirse como una actividad exclusiva de los poderes públicos, desarrollada de espaldas a los actores económicos cuyos intereses está llamada a promover y defender. Por el contrario, su eficacia depende en gran medida de la calidad de la interacción entre la Administración y el conjunto de actores que conforman el ecosistema empresarial nacional: empresas, asociaciones sectoriales, cámaras de comercio, organismos regionales de promoción de la internacionalización y demás entidades con presencia e intereses en los mercados exteriores.

Es por tanto recomendable construir canales fluidos y sistemáticos entre estos actores y las estructuras de la diplomacia económica.

En la práctica de la diplomacia económica de la mayoría de los países europeos, la relación entre la Administración y el sector privado adolece con frecuencia de una serie de déficits que limitan significativamente su potencial. En primer lugar, existe una asimetría de información que opera en ambas direcciones: la Administración tiene frecuentemente carencias de conocimiento sobre las necesidades de las empresas en los mercados exteriores, mientras que el sector privado desconoce en muchos casos los instrumentos,

recursos y capacidades de apoyo que la diplomacia económica pone a su disposición. El resultado es una utilización subóptima de los recursos públicos disponibles.

En segundo lugar, la comunicación entre ambos mundos no está suficientemente estructurada. Esto dificulta el desarrollo de una visión estratégica compartida sobre las prioridades de la acción exterior económica y dificulta la planificación anticipada de actuaciones que requieren una coordinación de esfuerzos entre actores públicos y privados.

En tercer lugar, la pluralidad de interlocutores en el lado privado -grandes empresas con capacidad de interlocución directa con las más altas instancias de la Administración, pymes con escasa visibilidad ante los organismos públicos, asociaciones sectoriales con agendas específicas, cámaras de comercio con mandatos territoriales, organismos regionales de promoción con competencias propias- genera una complejidad que no es fácil de gestionar.

El riesgo es que la interacción público-privada se concentre en los actores con mayor capacidad de presión e interlocución, dejando fuera del circuito a segmentos del tejido empresarial -en particular las pequeñas y medianas empresas- que, sin embargo, representan una parte apreciable de la economía nacional y, sobre todo, tienen necesidades específicas de apoyo en sus procesos de internacionalización.

La superación de estos déficits requiere el desarrollo de un modelo de interacción público-privada. En el plano institucional, ello implica la creación o el fortalecimiento de mecanismos de consulta y diálogo entre la Administración y los representantes del sector empresarial. Estos mecanismos pueden adoptar diversas formas -comités consultivos, mesas de diálogo sectoriales, grupos de trabajo temáticos- pero que deben reunir en todo caso algunas características esenciales: una composición representativa del conjunto del tejido empresarial, incluyendo de manera especial a organizaciones que agrupen a empresas con actividad internacional; una periodicidad regular que garantice la continuidad del diálogo más allá de la coyuntura a corto plazo; un sistema de seguimiento que permita verificar que las necesidades del sector privado se incorporan efectivamente a la toma de decisiones de la Administración.

En el plano operativo, la interacción público-privada debe extenderse al conjunto del ciclo de la diplomacia económica, desde la fase de planificación estratégica hasta la evaluación de los resultados de las actuaciones realizadas.

La articulación público-privada en el ámbito de la diplomacia económica debe tener en cuenta la diversidad de actores que componen el ecosistema empresarial y adaptar los mecanismos de interacción a las características y necesidades específicas de cada categoría. Las grandes empresas con presencia internacional consolidada disponen de capacidades propias de análisis e interlocución política que les permiten actuar como interlocutores directos de la Administración.

Las asociaciones empresariales y las cámaras de comercio, por su parte, desempeñan una función de agregación y representación, con capacidad para articular y representar las necesidades del conjunto de un sector o de una comunidad empresarial territorial.

Los organismos regionales de promoción de la internacionalización representan una capacidad de proximidad territorial con el tejido empresarial. Su conocimiento directo de las empresas con potencial exportador o inversor en sus respectivos territorios, y su capacidad para acompañarlas en su proceso de internacionalización, los convierte en aliados naturales de la diplomacia económica de la Administración central. La articulación de mecanismos de coordinación eficaces entre los organismos centrales y los regionales de promoción -evitando tanto las duplicidades como las lagunas de cobertura- facilita que el sistema de apoyo a la internacionalización funcione como un conjunto integrado.

Es importante subrayar que la interacción público-privada en el ámbito de la diplomacia económica debe estar guiada por un principio de reciprocidad. La Administración no es la única que debe esforzarse por mejorar la comunicación y la colaboración con el sector privado; también las empresas y sus organizaciones representativas tienen la responsabilidad de implicarse activamente en los procesos de consulta y diálogo, de compartir con la Administración información relevante sobre su experiencia en los mercados exteriores (con la necesaria confidencialidad sobre detalles concretos de su experiencia) y de contribuir con sus capacidades a la implementación de las actuaciones de diplomacia económica.

Una cultura de colaboración entre los sectores público y privado, basada en la confianza mutua y en el reconocimiento de los roles y competencias respectivos, es una condición para el desarrollo de una diplomacia económica efectiva.

Construir los mecanismos de colaboración que permitan una colaboración fluida, sistemática y mutuamente enriquecedora entre los poderes públicos y el tejido empresarial constituye, en definitiva, un requisito para que un país puede fortalecer su diplomacia económica.

8.8. Promover una mayor integración entre la diplomacia económica y la política de cooperación al desarrollo

La diplomacia económica y la política de cooperación al desarrollo son dos ámbitos de la acción exterior del Estado que, con demasiada frecuencia, han operado de forma compartimentada, como si respondieran a lógicas distintas y sin relación entre ellas. Sin embargo, existe entre ellas un amplio margen de colaboración que conviene explorar y aprovechar de manera sistemática. La diplomacia económica no se limita a defender los intereses comerciales e inversores de un país en el exterior; también puede y debe convertirse en un instrumento activo de promoción del desarrollo.

Uno de los grandes debates en torno a la política de cooperación al desarrollo ha sido el de la participación de las empresas privadas en su ejecución. Durante décadas, especialmente en España, ha prevalecido una visión que tendía a excluir a las empresas de este ámbito, reservándolo casi en exclusiva a organismos públicos y organizaciones no gubernamentales.

Las empresas, sin embargo, pueden ser actores esenciales de los procesos de transformación económica y social que el desarrollo requiere. La inversión privada, la transferencia de tecnología, la creación de empleo y el fortalecimiento del tejido productivo

local son, en buena medida, condiciones necesarias para que el desarrollo sea sostenible. En este sentido no existe incompatibilidad entre la cooperación al desarrollo y la presencia empresarial.

En España ha existido tradicionalmente una resistencia hacia la participación de las empresas en la cooperación al desarrollo, alimentada por dos tipos de objeciones:

La primera objeción es de naturaleza ideológica. Según esta visión, las empresas persiguen el beneficio económico y esa motivación sería incompatible con los valores solidarios que deben inspirar la cooperación al desarrollo. Admitir a las empresas en este espacio supondría, en definitiva, una "mercantilización" de la ayuda que desvirtuaría su naturaleza.

Esta objeción ignora que la búsqueda de eficiencia –que es consustancial a la lógica empresarial– no es en absoluto incompatible con la orientación solidaria de la cooperación. Al contrario, puede reforzarla. La cuestión no debe ser si las empresas persiguen beneficios, sino si su participación en proyectos de cooperación genera un valor real. Y la evidencia disponible sugiere que la respuesta es afirmativa.

La segunda objeción es de naturaleza más controvertida: es posible que una parte del mundo de las ONG haya visto a las empresas como competidoras por los recursos públicos destinados a la cooperación y haya articulado, consciente o inconscientemente, su oposición en términos ideológicos para proteger su posición.

El argumento más sólido en favor de la participación empresarial en la cooperación al desarrollo no es ideológico, sino eminentemente práctico: es una razón de eficacia. Numerosos proyectos de cooperación requieren capacidades técnicas, organizativas y de gestión que, sencillamente, no están al alcance de los organismos públicos ni de la mayoría de las ONG. Las empresas son las que poseen esas capacidades, y privarlas de participar equivale a poner en cuestión la eficacia de las actividades de cooperación.

Pensemos, por ejemplo, en la construcción de infraestructuras hospitalarias, en el diseño e implementación de plantas de tratamiento de aguas, en la modernización de redes eléctricas o de telecomunicaciones, o en la mejora de sistemas logísticos y portuarios. En todos estos casos, la capacidad técnica requerida reside fundamentalmente en el sector empresarial privado. Lo mismo ocurre cuando se trata de prestar asistencia técnica a gobiernos de países en desarrollo para diseñar políticas de fomento de exportaciones, reformar marcos regulatorios, modernizar administraciones tributarias o desarrollar sistemas financieros más modernos e inclusivos. Son tareas en las que la experiencia acumulada por consultoras, empresas de ingeniería, entidades financieras y otros actores privados puede ser muy útil.

Reconocer este hecho no implica subordinar la cooperación al desarrollo a los intereses empresariales, sino todo lo contrario: implica poner las capacidades del sector privado al servicio de los objetivos de desarrollo, dentro de marcos claros de gobernanza, transparencia y alineación con las prioridades de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

Defender el papel de las empresas en la cooperación no significa, en modo alguno, cuestionar el de las ONG. Ambos tipos de actores tienen capacidades distintas y, en buena

medida, complementarias. Las ONG poseen una proximidad con las comunidades beneficiarias, una sensibilidad hacia los derechos humanos y las cuestiones de género, y una experiencia acumulada en contextos de fragilidad que las empresas, con frecuencia, no tienen. Son especialmente adecuadas para intervenciones en situaciones de emergencia humanitaria, asistencia a poblaciones refugiadas, respuesta ante catástrofes naturales o conflictos armados, y trabajo con colectivos altamente vulnerables.

Las empresas, por su parte, aportan capacidad técnica especializada, acceso a tecnología y a capital, redes internacionales y una cultura de gestión orientada a resultados que puede ser muy valiosa en proyectos de mayor escala y complejidad técnica.

La clave está en diseñar formas de colaboración que permitan combinar estas fortalezas. Existen ya experiencias internacionales de alianzas entre empresas y ONG en el marco de proyectos de cooperación al desarrollo que han dado resultados notablemente positivos. Difundir en la sociedad española estas experiencias de colaboración podría contribuir a crear un marco más favorable entre empresas y ONG.

Corresponde a la diplomacia económica desempeñar un papel activo en la promoción de esta cooperación entre el sector empresarial y la política de cooperación al desarrollo. Esto implica, al menos, cuatro líneas de actuación:

- En primer lugar, la diplomacia económica debe trabajar para crear un marco normativo e institucional que facilite y estimule la participación de las empresas en proyectos de cooperación.
- En segundo lugar, debe promover activamente el desarrollo de alianzas entre empresas y ONG, actuando como catalizador y facilitador de encuentros, consorcios y plataformas de colaboración. Las representaciones diplomáticas en el exterior están en una posición privilegiada para identificar oportunidades concretas de colaboración y poner en contacto a actores que, de otro modo, podrían no llegar a encontrarse.
- En tercer lugar, la diplomacia económica debe contribuir a difundir una narrativa renovada sobre el papel de las empresas en el desarrollo, que supere los prejuicios ideológicos heredados y presente la participación empresarial como lo que es: no una amenaza para los valores de la cooperación, sino un recurso para hacerla más efectiva y de mayor impacto.
- En cuarto lugar, la política de cooperación debería potenciar sectores y actividades en los que la economía española tenga ventajas competitivas, ya que ello serviría para favorecer una mayor participación de empresas e instituciones de España en los proyectos de cooperación. En infraestructuras y gestión de grandes proyectos, las empresas españolas figuran entre las más competitivas del mundo. En energías renovables –solar, eólica, fotovoltaica– España acumula décadas de experiencia y cuenta con operadores de referencia global. En gestión del agua y del ciclo hídrico, turismo, agroalimentación o sector de la salud, España dispone de un tejido empresarial e institucional con capacidades que muchos países demandantes de cooperación necesitan. España también ha llevado a cabo en las últimas décadas reformas institucionales –un ejemplo significativo podría ser la construcción de un sistema de

apoyos públicos a la internacionalización de la economía y la empresa– que pueden ser una referencia de utilidad para muchos países en desarrollo.

En definitiva, la integración entre diplomacia económica y cooperación al desarrollo, con las empresas y las ONGs como socios complementarios, no es sólo posible: es necesaria. Y hacerla realidad debe ser uno de los objetivos estratégicos de la acción exterior del Estado.

8.9. Aprovechar el activo que supone la diáspora de profesionales españoles en el extranjero

La diáspora de profesionales españoles en el extranjero, que ha registrado un gran desarrollo en los últimos años, puede desempeñar un importante papel como un activo para la internacionalización de la economía española, que debería ser explotado y promovido por la diplomacia económica.

En los últimos 15 o 20 años ha aumentado la relevancia de un determinado tipo de diáspora profesional en la comunidad internacional, que es la que interesa a los efectos de este trabajo. Se trata de una diáspora que tiene dos características básicas:

1. En primer lugar, de forma general los países originarios son países avanzados. Los países de destino, en los que se establecen estas diásporas, pueden ser tanto países avanzados como países en desarrollo o emergentes.
2. En segundo lugar, se trata de una diáspora profesional con un nivel elevado de cualificación.

Detrás del desarrollo y crecimiento de esta diáspora profesional se encuentran diversos factores.

En primer lugar, el gran impulso que ha recibido la globalización. En el caso de las empresas españolas, su internacionalización ha contribuido a que crezca de forma sostenida el número de profesionales españoles establecidos en otros países.

Por otro lado, muchos profesionales españoles han sido contratados por empresas internacionales y trabajan en otros países. Se marchan no por la crisis y la falta de trabajo en España, sino por la consecuencia lógica del proceso de globalización del talento, que ha llevado a que las plantillas de las empresas estén formadas por profesionales de orígenes nacionales crecientemente diversos.

La Gran Recesión que se inició en 2008 ha propiciado el que, en una serie de países, muchos profesionales emigraran en busca de oportunidades laborales en mercados con mejores condiciones. Esta emigración ha sido especialmente notable en los países del sur de Europa, que se vieron más afectados por la crisis, y en concreto en España. De esta manera, se produjo una importante diáspora de profesionales españoles, buena parte de los cuales eran relativamente jóvenes, que se vieron impulsados a buscar trabajo en otros países debido al impacto de la crisis en España.

Las diásporas pueden ser para sus países de origen un activo que puede favorecer su internacionalización a través de diversos canales.

Los profesionales españoles en el extranjero pueden contribuir al desarrollo de negocios con España. Estos profesionales, asentados en sus países de emigración, cuentan con conocimientos y contactos en éstos, están bien situados para colaborar con empresas de los países en los que se encuentran para que éstas desarrollen una actividad en España.

Igualmente, pueden ayudar a las empresas españolas para desarrollar negocios en sus países de residencia. Pensemos, a modo de referencia, en el papel clave que han tenido las diásporas china e india en el proceso de internacionalización de las dos grandes potencias asiáticas. Las diásporas china e india han actuado como intermediarios y promotores de negocios, desempeñando un amplio abanico de funciones, entre los países en los que viven y China e India.

Estos profesionales pueden contribuir al desarrollo de negocios con empresas e instituciones de sus países de origen. Esta es quizás la vía en la que los profesionales en el exterior pueden contribuir de manera más directa a apoyar la internacionalización de las empresas de sus países de origen. Las empresas españolas, por ejemplo, pueden necesitar en un determinado momento servicios profesionales, contactos, información, realización de estudios, para su trabajo en un mercado determinado. Los profesionales en el exterior pueden proveer estos servicios, aprovechando el activo que supone el conocimiento del mercado en el que residen y el conocimiento de la cultura y métodos de trabajo de las empresas españolas.

Como hemos comentado, una serie de países, conscientes de la importancia que puede tener su diáspora de profesionales, han creado organizaciones con el fin de aprovechar sus ventajas. La cuestión clave que cabe plantearse es: ¿por qué participarían los profesionales españoles establecidos en el exterior en una organización promovida por su país de origen?

Existen tres motivaciones fundamentales para que los miembros de la diáspora profesional española estén dispuestos e interesados en participar en una organización que tenga como objetivo aprovechar el activo que suponen. En primer lugar, por su propio interés profesional, ya que una organización de este tipo puede servir para poner en contacto a estos profesionales con empresas e instituciones españolas, con las que pueden colaborar.

En segundo lugar, muchos miembros de estas diásporas pueden pensar que en un futuro, más o menos lejano, tendrán interés en retornar a España. Pertenecer a una organización que tiene instrumentos para ayudarlos en el proceso de retorno es pues un incentivo para los profesionales en el exterior.

En tercer lugar, existe un aspecto difícilmente cuantificable pero que puede desempeñar también un papel importante. Se trata de lo que podríamos denominar el "vínculo afectivo" o "patriótico" con España. Muchos expatriados mantienen vínculos familiares y de otro tipo con España. Sienten una vinculación afectiva con ella, y con frecuencia están dispuestos a

llevar a cabo una actividad altruista, sin pedir una contrapartida, con el fin de apoyar su país²⁰.

Como han hecho otros países, es preciso que la diplomacia económica promueva un instrumento que facilite la conexión con estos profesionales. Este instrumento u organización debería estar basado en una colaboración público-privada, que coordinaría la participación de instituciones como asociaciones empresariales, Cámaras de Comercio, escuelas de negocio y otras instituciones educativas, organismos de promoción como ICEX, etcétera. En el exterior, las organizaciones de profesionales españoles deberían estar en estrecho contacto con las Embajadas y sus Oficinas Comerciales. En esta labor de movilización del activo que suponen los profesionales españoles en el exterior, las Cámaras de Comercio oficiales en el extranjero pueden desempeñar un papel de gran relevancia.

En suma, un país como España tiene un importante activo que puede ser de gran utilidad en su internacionalización: los profesionales españoles (o con una afinidad con España) que viven en otros países y cuyo número y relevancia ha crecido de manera espectacular en la última década. Aprovechar este activo, desarrollando instrumentos para ello, debe ser un objetivo de la diplomacia económica.

8.10. Difundir en la sociedad el papel de la diplomacia económica

La diplomacia económica, pese a su creciente papel en la agenda de los gobiernos y pese al impacto directo que tiene sobre el bienestar económico de los ciudadanos, es con frecuencia una actividad escasamente conocida y valorada por la sociedad en general. Esta paradoja -la invisibilidad social de una función de considerable relevancia pública- debe ser afrontada. Una diplomacia económica que no es comprendida ni apreciada por la ciudadanía carece de la base de legitimidad social que necesita para obtener el respaldo político y presupuestario que requiere su desarrollo sostenido.

La escasa visibilidad pública de la diplomacia económica responde a una pluralidad de factores. En primer lugar, la propia naturaleza de muchas actuaciones de diplomacia económica -negociaciones bilaterales, gestiones diplomáticas de carácter discreto, trabajos de inteligencia económica, coordinación interinstitucional- las hace poco visibles para el gran público, en contraste con otros ámbitos de la política pública cuyos resultados son más visibles.

En segundo lugar, la complejidad técnica de muchas de las cuestiones que aborda la diplomacia económica -riesgos geopolíticos, cadenas de suministro, dependencias estratégicas, instrumentos de defensa comercial, mecanismos de resolución de controversias- dificulta su traducción a un lenguaje accesible para audiencias no especializadas.

²⁰ Sobre el tema del papel que puede desempeñar la diáspora de profesionales puede verse mi Nota Técnica en el Club de Exportadores, “La diáspora de profesionales como activo para la internacionalización” (2020) (https://clubexportadores.org/wp-content/uploads/pdf/documentos/notas-comite-reflexion/nt_diaspora_profesionales_dic20.pdf).

En tercer lugar, las propias Administraciones responsables de la diplomacia económica han tendido a veces a priorizar la acción sobre la comunicación, sin dedicar recursos ni atención suficientes a explicar a la sociedad qué hacen, por qué lo hacen y qué resultados obtienen.

El coste de esta invisibilidad es significativo y se manifiesta en diversas dimensiones. En el plano político, la ausencia de una comprensión social clara del valor de la diplomacia económica puede convertirla en un blanco potencial de recortes presupuestarios, que encuentran escasa resistencia ciudadana precisamente porque los beneficios de la inversión en acción exterior son poco conocidos y difícilmente atribuibles a la acción de la diplomacia económica.

En el plano empresarial, muchas empresas –especialmente las pequeñas y medianas– desconocen, como hemos señalado en partes anteriores de este trabajo, los instrumentos de apoyo a la internacionalización que la diplomacia económica pone a su disposición, lo que se traduce en una infrautilización de recursos públicos que podrían contribuir significativamente a mejorar su proyección exterior.

Y, en el plano ciudadano, la desconexión entre la diplomacia económica y la experiencia cotidiana de los ciudadanos alimenta una percepción de la acción exterior como una actividad elitista y alejada de sus intereses reales, lastrando el respaldo social que ésta requiere.

La superación de este déficit de visibilidad requiere el desarrollo de una estrategia de comunicación, adaptada a sus destinatarios. La diplomacia económica tiene interlocutores muy diversos –ciudadanos en general, empresas, medios de comunicación, comunidad académica, actores políticos– y cada uno de ellos requiere un enfoque comunicativo adaptado a sus intereses, su nivel de conocimiento y los canales a través de los cuales se informa y se relaciona.

Para el gran público, el desafío fundamental es traducir la complejidad técnica de la diplomacia económica en narrativas comprensibles que conecten sus actuaciones con los intereses y preocupaciones cotidianas de los ciudadanos. La creación de empleo vinculada a las exportaciones, la garantía de suministro de bienes esenciales, la protección de los consumidores frente a prácticas comerciales desleales de terceros países, o el acceso a tecnologías innovadoras facilitado por acuerdos de cooperación internacional, son ejemplos de efectos de la diplomacia económica que tienen un impacto directo sobre el bienestar directo ciudadano.

La utilización de formatos narrativos atractivos –casos de éxito, testimonios empresariales, infografías, vídeos divulgativos– y de canales de comunicación de amplio alcance, incluyendo las redes sociales, puede contribuir a hacer visible el valor de la diplomacia económica para audiencias no especializadas.

Para el sector empresarial, especialmente para las pequeñas y medianas empresas, la comunicación debe orientarse prioritariamente a dar a conocer los instrumentos, recursos y servicios de apoyo a la internacionalización que la diplomacia económica pone a su

disposición. Una comunicación más directa y orientada a resultados concretos -que muestre de manera tangible cómo la acción diplomática ha contribuido a resolver problemas, a abrir mercados o a proteger intereses empresariales en el exterior- puede transformar significativamente la percepción del sector privado sobre el valor añadido de la diplomacia económica y estimular una mayor utilización de los instrumentos disponibles.

Para la comunidad académica y los centros de análisis e investigación, la difusión de la diplomacia económica debe adoptar formas más elaboradas que incluyan la publicación de informes, estudios y evaluaciones de impacto que documenten las actuaciones realizadas y sus resultados. El fomento de la investigación académica sobre diplomacia económica, así como el establecimiento de vínculos más estrechos entre las Administraciones responsables de su implementación y las instituciones universitarias y de análisis, contribuiría además a generar el conocimiento especializado necesario para mejorar continuamente la calidad de las políticas y los instrumentos.

La difusión social de la diplomacia económica no debe entenderse únicamente como una actividad de comunicación orientada a mejorar la imagen pública de la Administración, sino también -y de manera fundamental- como una expresión del principio de rendición de cuentas. Los ciudadanos tienen derecho a conocer cómo se utilizan los recursos públicos destinados a la acción exterior económica, qué objetivos se persiguen y qué resultados se obtienen. En este sentido, la publicación regular de memorias de actividad, informes de resultados e indicadores de impacto de la diplomacia económica no es solo una buena práctica de comunicación, sino una obligación de transparencia que contribuye a fortalecer la legitimidad de la acción exterior del Estado.

La difusión social del papel y las actuaciones de la diplomacia económica es, en definitiva, bastante más que una cuestión de imagen o de relaciones públicas. Es una condición de sostenibilidad política y presupuestaria, un mecanismo de conexión con el tejido empresarial y la sociedad en general que la diplomacia económica está llamada a servir, y una expresión del compromiso democrático con la transparencia y la rendición de cuentas. Una diplomacia económica que sabe comunicar lo que hace y por qué lo hace es una diplomacia económica más fuerte, más legítima y eficaz. Invertir en esta labor de comunicación favorece el desarrollo sostenido de una diplomacia económica al servicio de los intereses de la nación y del bienestar de sus ciudadanos.